

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MÁRCIO SOARES BERCLAZ

**A NATUREZA POLÍTICO-JURÍDICA DOS CONSELHOS SOCIAIS NO BRASIL:
UMA LEITURA A PARTIR DA POLÍTICA DA LIBERTAÇÃO
E DO PLURALISMO JURÍDICO**

CURITIBA

2013

MÁRCIO SOARES BERCLAZ

**A NATUREZA POLÍTICO-JURÍDICA DOS CONSELHOS SOCIAIS NO BRASIL:
UMA LEITURA A PARTIR DA POLÍTICA DA LIBERTAÇÃO
E DO PLURALISMO JURÍDICO**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito do Estado, Linha de Pesquisa: Direito, Poder e Controle, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Abili Lázaro Castro de Lima

CURITIBA

2013

TERMO DE APROVAÇÃO

MÁRCIO SOARES BERCLAZ

A NATUREZA POLÍTICO-JURÍDICA DOS CONSELHOS SOCIAIS NO BRASIL: UMA LEITURA A PARTIR DA POLÍTICA DA LIBERTAÇÃO E DO PLURALISMO JURÍDICO

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Abili Lázaro Castro de Lima
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Prof. Dr. Celso Luiz Ludwig
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Curitiba, 08 de março de 2013

Dedico este trabalho a todas as pessoas que, no seu agir cotidiano ou profissional, conheceram, apostaram, interessaram-se, divulgaram e acreditaram no papel a ser desempenhados pelos conselhos sociais no âmbito da realidade democrática brasileira.

Dedico este trabalho a todos os profissionais da educação, em especial àqueles que ainda fazem da universidade pública brasileira um local de excelência acadêmica, como ocorre com a centenária instituição da Universidade Federal do Paraná – UFPR, em especial no prestigiado Programa de Pós-Graduação em Direito.

Dedico este trabalho a um dos mais dedicados, combativos e vocacionados Promotores de Justiça que conheci e tive o prazer de conviver, saudoso colega e amigo Denis Pestana (1959-2012), com quem descobri as cores dos conselhos sociais brasileiros.

Por fim, em caráter especial, dedico este trabalho à memória do saudoso Professor Luis Alberto Warat (1941-2010), falecido prematuramente na véspera de meu ingresso neste Mestrado, fonte permanente de inspiração, que, com sua humildade e vivacidade, sempre soube reconhecer o valor da arte, dos cronópios, dos Teodoros, enfim, do saber jurídico plural, sensível, aberto, carnavalizado e transformador, para além das barreiras epistemológicas do senso comum teórico "pinguinizado" que aprisiona.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pai Adalberto (amigo de fé, irmão camarada, aquele que sempre há de estar ao meu lado em qualquer caminhada), mãe Vera Lúcia (Professora de Música da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, com quem aprendi as notas, toques e ritmos não só de amor pelo trabalho e à vida, mas da percepção de que Universidade é lugar de muito trabalho), irmã Ana Paula (que deu o exemplo em percorrer a trajetória acadêmica: Especialização em Artes Plásticas, Mestrado em Comunicação e Doutorado em História) e à minha amada Michele (pela paciência, incentivo, companheirismo e tolerância que a dedicação intelectual exige e sempre suprime dos prazerosos, inteligentes e felizes momentos de convívio).

À Enrique Dussel, Antonio Carlos Wolkmer, Antonio Gramsci, Boaventura de Sousa Santos e todos os demais que, com seus estudos, corajosamente abriram caminho que serviu de base e subsídio para a reflexão.

Ao Professor-orientador Abili Lázaro Castro de Lima, que desde o primeiro contato mostrou-se receptivo e atencioso ao presente projeto de pesquisa, que apontou caminhos relevantes de Gramsci, do Pluralismo e da Sociologia do Direito, que sempre mostrou disponibilidade de orientação e que teve papel decisivo na descoberta do recorte metodológico preciso e necessário para que o tema pudesse ser abordado e enfrentado com a sistematicidade e cientificidade necessária.

Ao Professor Celso Luiz Ludwig, não só pela excelência de suas aulas, que apresentaram o pensamento complexo de Enrique Dussel de modo instigante e didático, mas pela dimensão pessoal capaz de conciliar extremo saber com postura de humildade, atitude pedagógica que somente cerca os verdadeiramente grandes, aqueles Professores que marcam para sempre a nossa trajetória acadêmica, em nome de quem agradeço antecipadamente a todos os colegas do Núcleo de Estudos da Filosofia da

Libertação (NEFIL) pelos aportes e contribuições críticas que espero sejam lançadas de modo a permitir o aprimoramento do presente trabalho.

Ao Professor José Antonio Peres Gediel, que sempre foi entusiasta engajado e sensível a importância do estudo desta temática, incentivando este pesquisador em diversas e numerosas oportunidades quando dos encontros pelos corredores da Universidade Federal do Paraná;

Aos Professores Ricardo Marcelo Fonseca e Vera Karam de Chueiri que trouxeram ensinamentos fundamentais sobre Teoria do Estado e Teoria Geral do Direito Constitucional, lições de proveito decisivo para elaboração do presente trabalho;

À centenária Universidade Federal do Paraná (UFPR), instituição de excelência que, por intermédio do qualificado Programa de Pós-Graduação em Direito tive a honra de integrar o quadro discente no período de comemoração do seu centenário de relevantes serviços educacionais prestados à sociedade paranaense e brasileira;

A todos os colegas e amigos do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na certeza de que, mais do que um conceito valorizado, um bom curso depende muito das qualidades pessoais e intelectuais do corpo discente;

Ao Professores e amigos Alexandre Morais da Rosa e Aury Lopes Junior, pelo constante incentivo para ingresso no universo acadêmico do conhecimento e da pesquisa, sempre no caminho da crítica transformadora;

Aos amigos Dalton Sausen e Eduardo de Moura Menuzzi, Professores que tive a sorte de ter desde o tempo de estágio e que se mostram leais amigos para o resto da vida.

Aos Professores Leopoldo Fydika (Argentina), David Sanchez Rubio (Espanha), Marcus Fabiano Gonçalves, Edmundo Lima de Arruda Junior, Ana Christina Brito Lopes, Sérgio Aquino, Fábio Medina Osório, Wanderlino Nogueira Neto, Maria Helena Zamora, Fernanda Bragato e Leonardo

Wandelli, os quais também estiveram dispostos e mostraram-se interessados no resultado da presente pesquisa;

Aos colegas do Ministério Público do Paraná e amigos que acompanharam de perto esta trajetória, em especial Alexey Choi Carunho, Leandro Garcia Algarte Assunção, Luciano Machado, José Roberto Moreira, Jacson Zílio e Rodrigo Leite Ferreira Cabral, a maior parte dos quais acessou e leu o presente trabalho ao longo de sua elaboração, apresentando aportes críticos relevantes e indispensáveis para o seu aprimoramento;

Aos colegas de Ministério Público do Paraná preocupados com os caminhos dos conselhos sociais no Brasil, particularmente na área da saúde e infância e juventude, ou mesmo nas relações com a sociologia, ciência política e direitos humanos, notadamente Marco Antonio Teixeira (saúde), Ângelo Mazzuchi Ferreira (saúde), Maria Tereza Uille Gomes (sociologia/ciência política/direitos humanos), Marcelo Maggio (saúde), Murillo Digiácomo (infância e juventude), Millen Castro (infância e juventude), Oto de Quadros (infância e juventude), Olympio de Sá Sotto Maior Neto (infância e juventude), Alexandre Gaio (meio ambiente), Robertson Fonseca de Azevedo (meio ambiente) e Alexandre Saltz (meio ambiente);

Aos colegas do Ministério Público brasileiro, que se interessaram e colaboraram de algum modo para esta investigação, em especial Carlos Vinícius Alves Ribeiro (MP-GO), Antonio Suxberger (MPDFT), Affonso Ghizzo Neto (MP-SC), Marcelo Pedroso Goulart (MP-SP), Gustavo Leite (MP-MG) e Oto de Quadros (MPDFT);

A todos os amigos e professores que sempre me incentivaram a seguir na trajetória acadêmica, em especial aos colegas e companheiros do Grupo Nacional de Membros do Ministério Público (GNMP), espaço virtual associativo existente desde 2006 que congrega mais de mil membros do Ministério Público brasileiro de todos os ramos, local de permanentes debates e interlocuções, muitas das quais envolvendo a prática da democracia deliberativa e o papel do Ministério Público no funcionamento dos conselhos sociais brasileiros;

Ao Ministério Público do Estado do Paraná, em especial aos membros do Conselho Superior do Ministério Público que, ao autorizarem pedido de afastamento parcial, apenas para que eu pudesse me deslocar semanalmente de Palmas-PR para Curitiba-PR para cursar as disciplinas deste Programa de Mestrado, permitiram-me conciliar a realização desta pesquisa com a responsabilidade pela titularidade e integralidade do trabalho desenvolvido à época junto à Segunda Promotoria de Justiça de Palmas/PR.

Escrever é estar no extremo de si mesmo, e quem está assim se exercendo nessa nudez, a mais nua que há, tem pudor que outros vejam o que deve haver de esgar, de tiques, de gestos falhos, de pouco espetacular na torta visão de uma alma no pleno estertor de criar.

(MELO NETO, 2009, p.139)

[...] não se deve conceber a discussão científica como um processo judiciário, no qual há um réu e um promotor, que deve demonstrar, por obrigação de ofício, que o réu é culpado e digno de ser tirado de circulação. Na discussão científica, já que se supõe que o interesse seja a pesquisa da verdade e o progresso da ciência, demonstra ser mais 'avançado' quem se coloca do ponto de vista de que o adversário pode expressar uma exigência que deva ser incorporada, ainda que como momento subordinado, na sua própria construção. Compreender e valorizar com realismo a posição e as razões do adversário (e o adversário é, em alguns casos, todo o pensamento passado) significa justamente estar liberto da prisão das ideologias (no sentido pejorativo, de cego fanatismo ideológico), isto é, significa colocar-se em um ponto de vista 'crítico', o único fecundo na pesquisa científica.

(GRAMSCI, 2001, p.333)

O que gostaria de dizer-lhes [...] são coisas possivelmente inexatas, falsas, errôneas, que apresentarei a título de hipótese de trabalho; hipótese de trabalho para um trabalho futuro. Pediria, para tanto, sua indulgência e, mais do que isso, sua maldade. Isto é, gostaria muito que, ao fim [...], me fizessem perguntas, críticas e objeções, para que, na medida do possível e na medida em que meu espírito não é ainda rígido demais, possa pouco a pouco adaptar-me a elas; e que possamos assim, ao final [...] ter feito em conjunto, um trabalho ou eventualmente algum progresso.

(FOUCAULT, 1996, p.7)

RESUMO

Esta dissertação examina a natureza política e jurídica dos conselhos sociais no Brasil. Depois de apresentar conceitos básicos de Direito Público, tais como poder, democracia e controle, parte-se da visão ampliada de Estado concebida por Gramsci para justificar a necessidade de superação da clássica dicotomia entre Estado e Sociedade Civil em direção a um novo relacionamento entre esses elementos, sustentando que os conselhos sociais constituem espaços de poder cidadão e arranjos institucionais de democracia participativa e deliberativa compostos paritariamente por governo e sociedade, capazes de estabelecer controle e monitoramento sobre políticas públicas a partir do paradigma filosófico da razão comunicativa, sempre com atenção para as demandas e necessidades dos cidadãos beneficiários, os quais constituem vítimas da inadequada ou insatisfatória atuação governamental, especialmente no contexto latino-americano. Este trabalho também apresenta elementos concretos categoriais que esboçam uma teoria geral dos conselhos sociais, discutindo sua terminologia, conceito, funções, tipos e critérios de composição. Para analisar a identidade político-jurídica dos conselhos sociais, este escrito usa os marcos teóricos da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico elaborados, respectivamente, por Enrique Dussel e Antonio Carlos Wolkmer. No tocante à Política da Libertação, defende-se a localização dos conselhos sociais dentro de uma visão ampliada do Estado gramsciana, salientando a capacidade de esses espaços representarem instâncias de um poder libertador que, a partir da realização de uma reserva regenerativa transformadora da ordem política vigente (*hiperpotentia*) pelo povo e pelos movimentos sociais mostra-se capaz não só de revigorar a democracia, como também construir uma nova hegemonia, cumprindo ainda com importante papel no controle e combate da corrupção política. Sob a perspectiva do Pluralismo Jurídico, sustenta-se que os conselhos sociais constituem fontes produtoras de juridicidade derivada da ação de novos sujeitos coletivos, capazes de sinalizar as necessidades humanas fundamentais para o reordenamento do espaço político, a partir de perspectiva descentralizada pautada na alteridade. Ao lado disso, argumenta-se que os conselhos são fontes de juridicidade e poder aptas a produzir novos direitos e limitar a discricionariedade do Poder Executivo. Neste aspecto, é imprescindível a atuação do Ministério Público como instituição do sistema de justiça constitucionalmente encarregada de garantir a existência, o adequado funcionamento e, em determinados casos, a efetividade das decisões tomadas pelos conselhos, seja atuando extrajudicialmente, seja buscando a tutela devida junto ao Poder Judiciário para proteger o interesse público.

Palavras-chave: Conselhos sociais. Conselhos. Estado. Sociedade civil. Poder. Democracia. Controle. Políticas Públicas. Política da Libertação. Pluralismo Jurídico.

ABSTRACT

This dissertation examines the political and legal character of social councils in Brazil. After a presentation about some basal concepts of public law, involving power, democracy and control, this work arises from the wide view of the State conceived by Gramsci to justify the need to overcome the classical opposition between State and Civil Society towards a new relationship with these elements, sustaining and discerning the social councils constitute themselves spaces of citizen-power and institutionalized arrangements of participatory and deliberative democracy equally made up by government and society, capable of enabling control and monitoring of public policies, from the philosophical paradigm of the exercise of communicative reason, always attempting to the demands and needs of beneficiaries citizens who often constitute victims of inadequate or unsatisfactory performance of the government, especially in Latin American context. Therefore, this paper also presents categorical concrete elements in order to project a general theory of the social councils, discussing their terminology, concept, functions, types and composition criteria. To analyse the political and legal identity of the social councils, this paper uses the theoretical frameworks of Liberation Politics and Legal Pluralism upheld, respectively, by Enrique Dussel and Antonio Carlos Wolkmer. Regarding Politics of Liberation, it sustains the location of the social councils within a broader view of the Gramscian State, highlighting the ability of these spaces to represent instances of a liberating power. As this power accomplishes a regenerative and transforming reservation of the political order (*hiperpotentia*) by the people and the social movements it is capable not only to reinvigorate democracy, but also to build a new hegemony, complying with an important role in controlling and combating political corruption. From the perspective of Legal Pluralism, this work sustains the social councils are sources of legality derived from the action of new collective subjects capable of pointing fundamental human needs for the reorganization of political space. Beside this, it is argued that the Social Councils are sources of power and legality able to produce new rights and to limit the discretion of the governmental decisions. In this respect, it is essential the work of Public Ministry (Prosecutor's Office) as the official institution of the justice system constitutionally committed to ensure the existence, the adequate operation and in certain cases the effectiveness of decisions adopted for the councils, both acting extrajudicially or recurring to Judiciary to protect public interests.

Keywords: Social councils. Councils. State. Civil society. Power. Democracy. Control. Public Policies. Politics Liberation. Legal Pluralism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 - ESTADO, SOCIEDADE CIVIL, PODER, DEMOCRACIA E CONTROLE: REFLEXÕES CONTEMPORÂNEAS.....	17
1.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: DA DICOTOMIA A UM NOVO RELACIONAMENTO	17
1.1.1 Esclarecimento preliminar	17
1.1.2 O surgimento do Estado entre duas concepções de Modernidade: contratualismo x teorias negativas	18
1.1.3 A sociedade civil e suas diferentes concepções	27
1.1.4 Argumentos para uma nova relação entre Estado e sociedade civil.....	33
1.1.5 Síntese conclusiva.....	46
1.2 PODER CIDADÃO.....	47
1.3 DEMOCRACIA: PARADIGMA HEGEMÔNICO EM CRISE?.....	55
1.4 O QUE É O CONTROLE SOCIAL?	69
CAPÍTULO 2 - OS CONSELHOS SOCIAIS NO BRASIL	79
2.1 ESCLARECIMENTO TERMINOLÓGICO	79
2.2 CONTEXTUALIZANDO O SURGIMENTO DOS CONSELHOS SOCIAIS NO BRASIL	83
2.3 CONCEITO E FUNÇÕES	98
2.4 COMPOSIÇÃO	112
2.5 MATRIZ FILOSÓFICA: A RAZÃO COMUNICATIVA.....	118
2.6 MATRIZ JURÍDICO-POLÍTICA: DEMOCRACIA PARTICIPATIVO- DELIBERATIVA	124
CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA DA LIBERTAÇÃO E O PLURALISMO JURÍDICO	138
3.1 ESCLARECIMENTO PRELIMINAR.....	138
3.2 A POLÍTICA DA LIBERTAÇÃO	140
3.2.1 O pensamento de Enrique Dussel.....	140
3.2.2 A obra "20 teses de Política"	147
3.2.2.1 A corrupção do político – tese 1	149
3.2.2.2 As cisões do poder: teses 2 a 5.....	150

3.2.2.3 A ação política estratégica – tese 6.....	155
3.2.2.4 A esfera material, formal e factível da política – teses 7 e 8	158
3.2.2.5 Ética, princípios e normatividade da política– teses 9 e 10.....	163
3.2.3 A obra "Política da Libertação"	167
3.3 O PLURALISMO JURÍDICO	178
CAPÍTULO 4 - A NATUREZA POLÍTICO-JURÍDICA DOS CONSELHOS	
SOCIAIS NO BRASIL	194
4.1 A DIMENSÃO POLÍTICA DOS CONSELHOS SOCIAIS	195
4.1.1 A localização dos conselhos sociais dentro da concepção ampliada do Estado.....	198
4.1.2 Os conselhos sociais como espaços de revigoramento da democracia (<i>potentia, potestas e hiperpotentia</i>) e de ampliação da participação política e da soberania popular na governança local	209
4.1.3 Os conselhos sociais como instrumentos para obtenção de uma nova hegemonia na realização de políticas públicas	226
4.1.4 Os Conselhos como nova determinação política do Estado para prevenção e repressão à corrupção dos governantes	243
4.2 A DIMENSÃO JURÍDICA DOS CONSELHOS SOCIAIS.....	255
4.2.1 O reconhecimento dos conselhos sociais como novos sujeitos coletivos de juridicidade e fonte de poder de controle social	263
4.2.2 Os conselhos sociais como veículos democráticos de superação da cotidianidade, expressão das necessidades humanas fundamentais da comunidade e palco de juridicidade para edificação de "novos direitos"	280
4.2.3 A deliberação dos conselhos sociais como ato administrativo relevante para controle da discricionariedade do governante (representante) na construção de políticas públicas	298
4.2.4 O Ministério Público como instituição responsável por garantir a existência e funcionamento adequado dos conselhos sociais, bem como a efetividade de suas deliberações.....	316
CONSIDERAÇÕES FINAIS	330
REFERÊNCIAS	334

INTRODUÇÃO

Por onde começar? Por enquanto tenho clara a escolha de um título e o sabor de um discurso inesperado, o qual, como o sonho, pode fazer falar tudo, até o que em mim é estranho. Escrever é sempre correr o risco de devolver ao desejo sua liberdade. É um devir-escritura com o que se aceita o irresistível convite de falar tudo ainda – e sobretudo – sem mesmo sabê-lo claramente.¹

A escolha dos conselhos sociais como objeto de estudo e reflexão tem relação inicial direta com o fato de este pesquisador ser integrante da carreira do Ministério Público do Estado do Paraná desde 2004 e, ao longo de suas atividades como Promotor de Justiça no interior do Estado, em cidades de pequeno e médio porte², ter verificado, na experiência da cotidianidade que o trabalho vivo permite, a realidade prática do funcionamento desses espaços democráticos em diversas áreas de políticas públicas (infância e juventude, saúde, meio ambiente, educação, assistência social etc.) com suas soluções, esperanças e, claro, muitos problemas.

Não obstante tenha havido recortes, delimitações de questões e até mesmo certas mudanças de rumo, a proposta de investigação relativa ao projeto original manteve sua lente problematizadora na mira dos conselhos sociais controladores de políticas públicas, oscilando apenas a perspectiva de abordagem da sua existência e funcionamento.

Pensava-se inicialmente em discutir a eficácia das deliberações dos conselhos e a natureza (ético-política ou jurídica) ou grau de vinculação que estas poderiam estabelecer no controle dos atos do Poder Executivo, quando se viu que este tipo de investigação seria incompatível com os requisitos e limites epistemológicos de uma dissertação como trabalho científico que implica recenseamento bibliográfico a partir de uma realidade de algum modo consolidada.

¹ WARAT, Luis Alberto. **A ciência jurídica e seus dois maridos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000. p.3. ("Com o andar da carroça as melancias se acomodam").

² Arapongas, Astorga, Formosa do Oeste, Jesuítas, Iracema do Oeste, Nova Aurora, Palmas, Coronel Domingos Soares e, por último, Almirante Tamandaré e Campo Magro.

De outro lado, uma das preocupações iniciais do estudo era não repetir certo senso comum³ de discursos e ensaios focados na explicitação das dificuldades e dos vícios nos funcionamentos desses espaços⁴, trabalhos que existem à profusão no universo acadêmico⁵, compromisso que, dentro da proposta de investigação adotada, tentou-se manter hígido, firme na pretensão de alcançar algum tipo de ultrapassamento, ainda que modesto, a uma abordagem simplesmente empírica dos conselhos sociais.

Ao contrário da abordagem particularista de um determinado conselho (de saúde, assistência social, infância e juventude, educação, meio ambiente etc.) dentro de uma específica realidade federativa (União, Estados ou Municípios) delimitada no tempo e no espaço, a pretensão da presente dissertação sempre foi investigar e apresentar elementos teórico-práticos capazes de esboçar uma teoria geral relativa ao funcionamento dos conselhos sociais a partir de um ângulo transdisciplinar focado numa perspectiva predominantemente filosófica e sociológica capaz de investigar o caráter político-jurídico desses espaços.

Com algum esforço metodológico, no que se mostrou decisivo o papel da orientação acadêmica propiciada, entendeu-se que melhor seria que a investigação partisse do questionamento acerca dos elementos que poderiam justificar os contornos políticos e jurídicos relativos à existência e ao funcionamento dos conselhos sociais.

³ Na acepção de Gramsci, quer-se entender senso comum como um nome coletivo, que não é único, mas plural, é o produto de um devir histórico. Um senso comum é um pensamento genérico de uma certa época em um certo ambiente popular. "O senso comum não é uma concepção única, idêntica no tempo e no espaço: é o 'folclore' da filosofia e, como o folclore, apresenta-se em inumeráveis formas. (COUTINHO, Carlos Nelson. **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p.131, 135 e 148).

⁴ Alguns dos quais, diga-se de passagem, contam com nossa subscrição, ora focado nos conselhos de direitos da criança e adolescente (BERCLAZ, Márcio Soares; CASTRO, Millen. **O Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente e suas (des) funcionalidades**: síndrome do Peter Pan em busca da "Terra do Nunca"? Até quando? Tese apresentada e aprovada no XXIII Congresso da Associação Brasileira dos Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude. Brasília-DF, 05 a 07 maio 2010), ora focado nos conselhos municipais de saúde e sua realidade (BERCLAZ, Márcio Soares. **Da necessidade de aperfeiçoamento do processo de escolha dos representantes do segmento dos usuários do SUS no Conselho Municipal de Saúde**. Tese apresentada e aprovada no IV Encontro Nacional do Ministério Público em Defesa da Saúde. Fortaleza-CE, 10 a 12 set. 2008).

⁵ Pesquisa realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (<http://bdtd.ibict.br>), acesso em 30 de janeiro de 2013, indica 605 registros a partir da pesquisa feita com a palavra-chave "conselhos".

Assim, uma vez redefinido o objeto específico de investigação em balizas mais contidas, resolveu-se eleger movimentos teóricos relevantes no âmbito da filosofia política e da sociologia jurídica para potencializar o grau de análise e reflexão desta pesquisa, em especial a Política da Libertação de Enrique Dussel e no Pluralismo Jurídico de Antonio Carlos Wolkmer, marcos bem adaptados e aplicáveis à realidade da América Latina⁶, na qual o Brasil encontra-se destacadamente inserido como nação.

Esclarece-se que houve uso bastante significativo de citações bibliográficas em notas remissivas e explicativas (centenas delas, em verdade) por três razões fundamentais: comprovar o embasamento das afirmações, permitir maior fluidez textual e propiciar acesso mais detalhado e contextualizado à fonte das diversas categorias e conceitos mencionados, o que incluiu transcrição e tradução da versão original.

Feitos esses esclarecimentos iniciais, cumpre apresentar o conteúdo do trabalho.

O Capítulo 1 trata, ainda que panoramicamente, de estabelecer reflexões contemporâneas sobre conceitos⁷ e categorias centrais do Direito Público (Estado, sociedade civil, poder, democracia e controle) como forma de apresentar conceitos e elementos introdutórios necessários e pressupostos à construção e ao desenvolvimento posterior da investigação.

O Capítulo 2 apresenta os conselhos sociais, declinando as opções de nomenclatura, seu surgimento no Brasil a partir de breve paralelo com alguns países da América Latina, delineando traços conceituais e funcionais, modo de sua composição e as expressões concretas e variadas de sua realização no âmbito da realidade do ordenamento político-jurídico brasileiro. Ainda neste tópico, dentro da proposta metodológica proposta por Dussel a partir de Marx, indicativa da necessidade de transição permanente do abstrato ao concreto, explicitam-se duas diretrizes fundamentais: a matriz filosófica dos conselhos sociais como instrumentos de exercício

⁶ "A primeira 'periferia', propriamente dita, na história mundial, será a América Latina desde o final do século XV" (DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p.24); "[...] desta maneira a América Latina redescobre também o seu 'lugar' na história da Modernidade. Fomos a *primeira* 'periferia' da Europa moderna; quer dizer, sofremos globalmente desde nossa origem um processo constitutivo de 'modernização' [...]" (DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro**: a origem do mito da modernidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. p.16).

⁷ A respeito da classificação do Estado, Poder e Democracia como conceitos, ver WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Introdução à história do pensamento político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.4.

da razão comunicativa e a concepção de base político-jurídica desses espaços como expressões da democracia participativo-deliberativa.

Cabe ao Capítulo 3 a missão de descortinar os principais elementos identificadores dos marcos teóricos da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico a partir da concepção dada por Enrique Dussel e Antonio Carlos Wolkmer, o que se faz a partir da exposição sintético-descritiva de conceitos, categorias e fundamentos essenciais desses fenômenos como recurso didático para permitir assentamento de informações pressupostas ao desenvolvimento da etapa mais densa e construtiva do trabalho, desenvolvida logo em seguida.

Por derradeiro, o Capítulo 4 inspira-se em elementos extraídos das teorizações da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico para justificação do duplice caráter político e jurídico inerente aos conselhos sociais. São apresentadas quatro hipóteses em cada uma das dimensões. No aspecto político, trata-se da localização dos conselhos sociais na visão ampliada de Estado, apontam-se as possibilidades de estes renovarem a democracia, constituírem novas formas de hegemonia e mostrarem-se como instrumentos de prevenção e repressão à corrupção política. No que tange ao âmbito jurídico, indicam-se os conselhos como sujeitos coletivos portadores de juridicidade para controle social, espaços produtores de novos direitos, instâncias deliberativas de redução do poder discricionário do Executivo, correlacionando-se o funcionamento adequado dessas instâncias com o papel constitucional a ser desenvolvido pelo Ministério Público brasileiro como instituição.

CAPÍTULO 1

ESTADO, SOCIEDADE CIVIL, PODER, DEMOCRACIA E CONTROLE: REFLEXÕES CONTEMPORÂNEAS

1.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: DA DICOTOMIA A UM NOVO RELACIONAMENTO

*Difícil de contar, mas fácil de entender, a
razão e a hora de quem vive um ideal.*

Nei Lisboa (**E a revolução**)

1.1.1 Esclarecimento preliminar

O presente tópico pretende estabelecer breve digressão sobre o surgimento do Estado e da sociedade civil, matizando questões sob a perspectiva do advento da Modernidade de modo a abranger desde as teorias positivas ou negativas formuladas sobre o Estado até as diferentes concepções da sociedade civil, tudo com o fim de desenvolver hipóteses geradoras de síntese conclusiva útil e atual para iluminar o tema da pesquisa.

Sob o ponto de vista contemporâneo, pretende-se demonstrar a existência de diversas dimensões do Estado e o quanto o perfil ou modelo adotado (ex: Estado Liberal ou Estado Social, Estado Restrito ou Estado Ampliado) pode ensejar um novo olhar sobre o relacionamento entre Estado e sociedade civil, categorias que tradicionalmente, e durante muito tempo, independente da visão que se tivesse, sempre foram ditas como originalmente separadas desde o nascimento.

Da mesma forma, dentre as diversas teorizações possíveis, percebe-se que, dependendo da concepção que se adotar da sociedade civil (campo de abrangência civil ou militar, alcance mais ou menos inclusivo, ideologia predominante na corrente de pensamento etc.), diversa pode ser a compreensão de sua ligação com o Estado.

Ainda que os limites do objeto não permitam maior aprofundamento na genealogia analítica da relação complexa e intrincada entre Estado e sociedade civil,

parte-se do princípio que a compreensão da historicidade trivial desta relação é relevante para influenciar a determinação de outros conceitos contemporâneos de Direito Público, tais como poder, democracia e controle, categorias que devem ser analisadas sob perspectiva crítica para que a contextualização dos conselhos sociais ganhe o contraste necessário para a leitura que se pretende.

1.1.2 O surgimento do Estado⁸ entre duas concepções de Modernidade: contratualismo x teorias negativas

A consolidação clássica do Estado⁹ como ente responsável pela satisfação do Bem-Estar e interesse comum ocorre na passagem do Feudalismo¹⁰ à Modernidade¹¹, período cujos critérios determinantes são variáveis¹² e dependem da concepção que se tenha da História¹³.

⁸ Esclarece-se que o objetivo da presente abordagem não pretende apreciar o desenvolvimento do Estado na sua totalidade, aspecto que certamente extrapolaria os limites da presente dissertação. A análise que ora se faz pretende examinar o Estado até o ponto que se entende necessário para discutir sua relação com a sociedade civil e com o funcionamento dos conselhos sociais.

⁹ Importante lembrar que o Estado é uma abstração, pois, em verdade, desde a história antiga, passando pelo medievo, na modalidade de burgos ou comunas, a principal referência política concreta sempre foi a "cidade" (a república). "A sociedade que se formou da reunião de várias aldeias constitui a Cidade, que tem a faculdade de se bastar a si mesma, sendo organizada não apenas para conservar a existência, mas também para buscar o bem-estar. [...] É, portanto, evidente que toda a Cidade está na natureza." (ARISTÓTELES. **A política**. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p.4).

¹⁰ "[...] falar do Estado significa falar acerca das condições de possibilidade de sua compreensão, desde o seu nascimento até hoje, explicitando-se como uma experiência nova – moderna – que se inaugura com a ultrapassagem do medievo." (STRECK, Lênio; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p.11).

¹¹ A periodização da Modernidade comporta uma interpretação tradicional e outra diferenciada, a qual será explicitada posteriormente.

¹² "Desnecessário referir que não há data precisa delimitando a passagem do feudalismo (ou da forma estatal medieval) para o capitalismo, onde começa a surgir o Estado Moderno em sua primeira versão (absolutista). Com efeito, durante séculos, na Europa Ocidental e Central coexistiram os dois modos econômicos de produção: o feudalismo, que se esvaía, e o capitalismo, que nascia" (STRECK; MORAIS, *op. cit.*, p.16).

¹³ Conforme Foucault, a propósito da genealogia da narrativa histórica e de sua memorização, que muitas vezes fez (e faz) o papel de cerimônia para louvação, justificação e fortalecimento do poder, é necessária a função da contra-história como modo de promovermos desmascaramentos necessários. (FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p.76-84). Nas suas

Depois da superação dos arranjos organizacionais pré-modernos¹⁴, a desagregação do pensar coletivo em torno de justificativas cosmológicas e teológicas, agregada à ascensão da classe burguesa, são expressões do advento da Modernidade¹⁵, período determinante em que, no lugar da crença e da fé, surge o Estado como ente resolutor de conflitos e unificador de interesses e pretensões das sociedades humanas, como legítimo detentor de uma autoridade que, agora, passa a ser exercida a partir de uma bem urdida racionalidade política.

Ilustrativa de como se dá essa sucessão de elementos, ao destacar o "desencantamento"¹⁶ de um mundo que vai substituindo uma esfera compreensiva antes centrada na ordem do sagrado pelos ditames da "razão", é a posição de Capella:

A construção do conceito básico da Modernidade, a razão [...] Na Modernidade, a razão substitui a fé. [...] A razão será a encarregada de construir uma legitimação laica, secularizada, do poder. Os conceitos novos (como soberania, cidadania, revolução, etc.) são amiúde conceitos teológicos secularizados.¹⁷

Como contraponto a essa visão, há quem entenda que o surgimento do Estado, antes de estar atrelado a uma visão atenta ao incremento da vida em comunidade, surge como decorrência de uma racionalidade econômica de índole exploratória

palavras, "o papel da história será o de mostrar que as leis enganam, que os reis se mascaram, que o poder ilude e que os historiadores mentem. Não será, portanto, uma história da continuidade, mas uma história da decifração, da detecção do segredo, da devolução da astúcia, da reapropriação de um saber afastado ou enterrado. Será a decifração de uma verdade selada" (p.84).

¹⁴ Dentre as formas estatais pré-modernas destacam-se o perfil oriental/teocrático, pólis grega, civitas romana e outros meios, bem como o caráter da forma estatal medieval, marcado pelo cristianismo, pelas invasões bárbaras e pelo feudalismo. (STRECK, Lênio; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p.13-15).

¹⁵ Refere-se aqui a Modernidade na sua versão predominante, marcante pela razão, pelo progresso da ciência e da técnica. "[...] a 'modernidade', costuma ser associado a alguns termos-chave como razão, ciência, técnica, progresso [...]" (ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 5.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p.791); "a modernidade, nascida com a Ilustração, teria privilegiado o universal e a racionalidade; teria sido positivista e tecnocêntrica, acreditando no progresso linear da civilização, na continuidade temporal da história, em verdades absolutas, no planejamento racional e duradouro da ordem social e política; e teria apostado na padronização dos conhecimentos e da produção econômica como sinais da universalidade." (CHAUÍ, Marilena. Público, privado, despotismo. In: NOVAES, Adauto (Org.). **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p.489).

¹⁶ A expressão é de Max Weber e tem o sentido de explicar a possibilidade do desenvolvimento da ciência e da técnica garantirem explicação racional e não mais de ordem mágica ou mística aos fenômenos.

¹⁷ CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p.101.

forjada a custo da violência. Esta, sob o influxo de uma ideologia cultural-religiosa, teria camuflado um puro e simples interesse de expansão de mercado sob a veste de uma pretensa ocupação de espaços "vazios" habitados por um povo "outro" supostamente inculto e inferior para neles fazer prevalecer o "modelo civilizatório" que se entendia como correto, hegemônico e universal. Eis aqui o enfoque crítico e contra-hegemônico que mostra a outra face da dita Modernidade.

Não por acaso essa divergência de entendimentos também se reproduz não só na esfera do pensamento, mas também na indicação do período inaugural da Modernidade. Enquanto os adeptos da concepção hegemônica sustentam que a dita era moderna iniciou-se ao final do século XVIII, com o Renascentismo e com a Revolução Francesa (1789) nos seus valores de liberdade, igualdade e fraternidade, os defensores do segundo enfoque entendem que as grandes navegações de expansão colonial iniciadas no século XVI por Portugal e Espanha foram o marco inaugural da Modernidade. Na segunda corrente¹⁸ merece destaque a posição de Dussel:

¹⁸ "A época que chamamos 'moderna', que desponta aproximadamente sob o ponto de vista eurocêntrico, como grandes 'descobrimientos geográficos – a circunavegação (sic) da África e a conquista da América –, difere aceleradamente do anterior universo feudal e sua época" (CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p.93); "A modernidade no plano das ideias, da cultura, se constrói através de dois grandes movimentos: um inicial, o que chamamos de 'o Renascimento', que se corresponde no plano político, de uma maneira geral, com a constituição dos grandes estados absolutistas [...], e um segundo movimento posterior, mais avançado, que estabelece a hegemonia cultural da burguesia, ao que chamamos de 'Ilustração' – centrado no século XVIII, conhecido também como o 'Século das Luzes'. Através desses dois grandes movimentos históricos, uma nova classe social, a burguesia, 'entra na história' (*Ibid.*, p.96); "A conquista da América, que se inicia desde o próprio descobrimento em 1492 [...]" (DUSSEL, Enrique. **Teologia da libertação**: um panorama do seu desenvolvimento. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.12); "[...] *habría que redefinir el inicio de la Modernidad. Sería necesario introducir a España y Portugal (el <<sur de Europa>> para Hegel, que nos es para el, ni para los ilustrados del <<norte de Europa>>, propriamente Europa, ni moderna), desde la invasión de América en 1492, en la Modernidad. Con esto España quedaría redefinida como el primer Estado <<moderno>>, y América Latina, desde la conquista, sería el primer territorio colonial de la indicada Modernidad. Moderna, entonces, es tanto la <<otra cara>> bárbara que la Modernidad necesita para su definición*" (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: historia mundial y crítica. Madrid: Trotta, 2007. p.13). Tradução livre: "Era preciso definir o início da Modernidade. Seria necessário introduzir Espanha e Portugal (o <<sul da Europa>>, para Hegel, que não era para ele e nem para os ilustrados o <<norte da Europa>>), desde a invasão da América em 1492, na Modernidade. Com isso a Espanha ficaria redefinida como o primeiro Estado <<moderno>>, e a América Latina, desde a conquista, seria o primeiro território colonial da indicada Modernidade. Moderna, então, é tanto a <<outra cara>> bárbara que a Modernidade necessita para sua definição"; "A região que hoje chamamos de América Latina foi se constituindo com e como parte do atual padrão de poder dominante no mundo. Aqui se configuraram e estabeleceram a colonialidade e a globalidade como fundamentos e modos formadores do novo padrão de poder. Daqui partiu o processo histórico que definiu a dependência histórico-estrutural da América Latina e deu lugar, no mesmo movimento, à constituição da Europa ocidental como centro mundial de controle desse poder. E nesse mesmo movimento definiram-se também os novos elementos materiais e subjetivos que fundaram o modo

[...] queremos provar que a Modernidade é realmente um fato europeu, mas em relação dialética com o não-europeu como conteúdo último de tal fenômeno. A Modernidade aparece quando a Europa se afirma como 'centro' de uma História *Mundial* que inaugura, e por isso a 'periferia' é parte de sua própria definição. [...] Trata-se de ir à origem do 'Mito da Modernidade'. A Modernidade tem um 'conceito' emancipador racional que afirmaremos, que subsumimos. Mas, ao mesmo tempo, desenvolve um 'mito' irracional, de justificação da violência, que devemos negar, superar.¹⁹

El <<yo conquisto>> al indio americano será el antecedente práctico-político, un siglo antes, del <<yo pienso>> teórico-ontológico cartesiano. Por ello, la historia empírica de la conquista del Caribe, el nacimiento del mestizo y la esclavitud del afro-americano es el origen mismo de la Modernidad en cuanto tal, de la experiencia ontológica desde donde se entiende la filosofía europea. La <<apertura>> de Europa a todo el Planeta <<como un globo verdadero>> – en expresión de Carl Schmitt – se produjo por el despliegue de un <<mundo colonial>> [...] Este triunfo le dio al conquistador moderno una dominación económica y política absoluta, que fue usada de manera despiadada, sin ningún tipo de humanidad, para organizar las estructuras de la dominación [...] Al finalizar esta gesta se había producido en América un genocidio como fruto de una verdadera <<guerra santa>>. Se trataba del inicio de la Modernidad [...] La tarea parecería imposible, ya que se trataba de usar la razón para mostrar la racionalidad de una empresa a todas vistas irracional (desde el siglo XV hasta el XXI): cómo mostrar la justicia de una guerra ofensiva e destructiva de pueblos y culturas que poseían sus propias tierras y las ocupaban desde siempre y que nunca habían atacado a los europeos, de manera que era imposible definirlos como <<enemigos>> [...] Será necesario producir una inversión total [...] Europa debía darse <<razones>> para poder ocupar externa y moralmente con buena conciencia <<espacios>> considerados <<vacíos>> fuera de su propio <<espacio>> histórico. Y nadie en el siglo XVI atrevió a exponer tan claramente el argumento que se irá transformando, refinando, <<mejorando>> a través de los siglos, a fin de intentar probar la racionalidad de la expansión colonial occidental.²⁰

de existência social que recebeu o nome de 'modernidade'. Em outros termos, a América Latina foi tanto o espaço original como o tempo inaugural do período histórico e do mundo que ainda habitamos. Nesse sentido específico, foi a primeira entidade/identidade histórica do atual sistema-mundo colonial/moderno e de todo o período da modernidade " (QUIJANO, Aníbal. Os fantasmas da América Latina. In: NOVAES, Adauto. **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Editora Senac, 2006. p.49-50).

¹⁹ DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro**: a origem do mito da modernidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. p.7.

²⁰ Tradução livre: "O 'eu conquisto' ao índio americano será o antecedente prático-político, um século antes, do 'eu penso' teórico-ontológico cartesiano. Para ele, a história empírica da conquista do Caribe, o nascimento do mestiço e a escravidão do afroamericano é a origem mesma da Modernidade, da experiência ontológica a partir da qual se entende a filosofia europeia. A 'abertura' da Europa a todo o planeta 'como um globo verdadeiro' – na expressão de Carl Schmitt – produziu-se por desdobramento de um 'mundo colonial'. [...] Este triunfo deu ao conquistador moderno uma dominação econômica e política absoluta, que foi usada de maneira desapiadada, sem nenhum tipo de humanidade, para organizar as estruturas da dominação [...] Ao finalizar esta situação se havia produzido na América um genocídio como fruto de uma verdadeira 'guerra santa'. Tratava-se do início da Modernidade [...] A tarefa pareceria impossível, já que se tratava de usar a razão para mostrar a racionalidade de um objetivo com finalidades irracionais (desde o século XV até o XXI):

Independente da opção de leitura que se faça sobre o marco inaugural da Modernidade, a divisão bem serve para mostrar a clivagem e controvérsia que cercam o Estado desde o seu nascimento, tanto que, dependendo dos argumentos apresentados, da interpretação que se faça do seu papel, a ele pode se atribuir uma concepção positiva ou negativa.

Apesar da controvérsia relativa ao contexto de surgimento do Estado entre essas duas visões diferentes de Modernidade, este resta consolidado como criação política racional responsável pela gestão monopolizada e centralizada dos interesses coletivos do qual se espera a produção do bem²¹ para as pessoas em substituição à pulverização poliárquica e fragmentada própria do tempo medieval²².

A propósito da propagação ideológica da versão tradicional justificadora do Estado como mediação de poder necessária à harmonização das relações sociais, solução e verdadeiro mito²³ da Modernidade²⁴, coube aos estudos clássicos da ciência

como mostrar a justiça de uma guerra ofensiva e destrutiva de povos e culturas que possuíam suas próprias terras e ocupavam desde sempre e nunca haviam atacado os europeus, de maneira que era impossível defini-los como 'inimigos' [...] Será necessário produzir uma inversão total [...] Europa devia dar 'razões' para poder ocupar externa e moralmente com boa consciência 'espaços' considerados 'vazios' fora de seu próprio 'espaço' histórico. E ninguém no século XVI atreveu-se a responder tão claramente ao argumento que irá sendo transformado, refinado, 'melhorado' através dos séculos, a fim de pretender provar a racionalidade da expansão colonial ocidental". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: historia mundial y crítica. Madrid: Trotta, 2007. p.193-195).

²¹ A expressão é de Aristóteles (ARISTÓTELES. **A política**. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p.1).

²² "Em face das características *stricto sensu* da forma estatal medieval, é razoável afirmar que não existiu Estado centralizado no decorrer do período medieval, exatamente pela fragmentação dos poderes em reinos, feudos, etc. A forma de Estado centralizado – o Estado como poder institucionalizado – é pós-medieval, vindo a surgir como decorrência/exigência das relações que se formaram a partir do novo modo de produção – o capitalismo – então emergente" (STRECK, Lênio; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p.16).

²³ [...] se tentará tanto resumir este mito político da Modernidade quanto proporcionar algumas chaves para a desvelação de suas limitações. Se houvesse que estabelecer o 'vocabulário mínimo' do relato – as palavras especiais indispensáveis para contá-lo –, constaria de: 'indivíduo', 'estado de natureza', 'esfera pública e esfera privada', 'soberania', 'direitos', 'pacto', 'cidadania', 'povo' e 'representação' [...] (CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p.104).

²⁴ "[...] de 1492 a 1636 (quando Descartes exprime definitivamente o eu penso no Discurso do Método), primeiro momento da 'constituição histórica' da Modernidade. [...] Espanha e Portugal [...] do final do século XV já não são mais um momento do mundo propriamente feudal. [...] A Europa se constitui como o 'centro' do mundo (em seu sentido planetário). É o nascimento da Modernidade e a origem de seu 'Mito!'" (DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro**: a origem do mito da modernidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. p.15).

política (Maquiavel, Hobbes, Montesquieu, Locke, Rousseau, dentre outros)²⁵ teorizarem, em enfoques com diferentes nuances mas essencialmente convergentes, sobre a ficção do "contrato social", *a grande metáfora de fundamentação política e de legitimação para explicar o surgimento da Sociedade e do Estado*.²⁶

Como bem sustentam Streck e Moraes²⁷, coube à tese do contrato social estabelecer a origem do Estado e o fundamento do seu poder político a partir de um imaginário acordo de vontades, responsável em pôr fim a um pressuposto estágio pré-político denominado Estado da Natureza para dar lugar à constituição do Estado Civil, também denominado sociedade política. É a partir daí que o Estado passa a ser legitimado como decorrência de uma declaração de vontade para proteção de determinados direitos (na época, v.g., a propriedade, o trabalho assalariado etc.).

Tão imaginário como o contrato social é o estabelecimento de uma separação simbólica e rígida entre o Estado e a sociedade civil, categoria última que surge justamente a partir dessa divisão. Como explica Boaventura de Sousa Santos²⁸, a

²⁵ Não se ignore a importância de expoentes da Escola Ibérica de Direito Natural, de origem aquiliana (São Tomas de Aquino), definida como Segundo Escolástica, que teve como dois de seus notáveis expoentes Francisco de Vitória (1486-1546) e Francisco Suarez (1548-1617). Como afirma Hespanha, esta Escola teve enorme importância para o devir do pensamento jurídico europeu, incluindo a concepção não só racionalista, o contratualismo e outros ingredientes do direito moderno. (HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica européia**: síntese de um milênio. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2005. p.292-293). Como se vê, o "contrato social" não começa necessariamente com os clássicos da ciência política (Hobbes, Locke e Rousseau).

²⁶ WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Introdução à história do pensamento político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.6.

²⁷ "o pensamento contratualista pretende estabelecer, ao mesmo tempo, a origem do Estado e o fundamento do poder político a partir de um acordo de vontades, tácito ou expresso, que ponha fim ao estágio pré-político (estado de natureza) e dê início à sociedade política (estado civil)." (STRECK, Lênio; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p.18).

²⁸ "O contrato social é assim a expressão de uma tensão dialéctica entre regulação social e emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre vontade individual e vontade geral, colectiva, entre interesse particular e bem comum. O Estado nacional, o direito e a educação cívica são os garantes do desenrolar pacífico e democrático dessa polarização num campo social que se designou por sociedade civil. O procedimento lógico que estabelece o carácter inovador da sociedade civil reside, como é sabido, na contraposição entre esta e o estado de natureza ou estado natural. Não surpreende, pois, que as diferenças bem conhecidas na concepção do contrato social entre Hobbes, Locke e Rousseau se espelhem em diferentes concepções do estado natural ou estado da natureza. Quanto mais violento e anárquico o estado de natureza, maiores são os poderes investidos no Estado saído do contrato social. As diferenças a este respeito entre Hobbes (1946), por um lado, e Locke (1952) e Rousseau, por outro, são enormes. Comum a todos eles, no entanto, é a ideia de que a opção de abandonar o estado natural para constituir a sociedade civil e o Estado moderno é uma opção radical e irreversível." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.317).

ficção do contrato social sintetiza uma tensão dialética e polarizada entre graus distintos de intersubjetividade, contrapondo o querer do indivíduo (e consequentemente a sua associação coletiva sob a epígrafe da sociedade civil) ao querer do Estado, perspectiva que se constrói mediante a demonização do Estado de Natureza, como se a passagem desta para a sociedade civil não pudesse encontrar outra solução que não a criação do Estado²⁹. É assim que aparece, então, a distinção entre o público e privado³⁰ como molduras distintas para enquadramento das relações sociais, a partir da qual, concomitantemente, colocar-se-ão Estado e Sociedade em esferas distintas e contrapostas, uma privada, de alcance individual, e outra pública, de alcance coletivo, conforme bem explicita Capella:

As noções de 'esfera pública' e 'esfera privada' também formam parte do vocabulário básico do mito político moderno. O conjunto das relações em que podem entrar as pessoas se diferencia como segue: ou bem se trata de relações que implicam unicamente aos indivíduos que entram nelas [...] ou bem se trata de relações que implicam ao conjunto da coletividade e se tratará neste caso de relações políticas ou da 'esfera pública'. [...] Toda relação social há de se encaixar em um desses âmbitos (ou esferas) e somente em um. As duas esferas se acham estritamente separadas.³¹

²⁹ A transição do estado de natureza para a sociedade pode ser melhor compreendida em Kant. "A transição à sociedade civil é um dever universal e objetivo, porque decorre de uma ideia *a priori* da razão. É certo que os homens no estado de natureza tendem a hostilizar-se; mas a passagem de um estado a outro não obedece a motivos de utilidade. Trata-se de um imperativo moral: o estado civil é a realização da ideia de liberdade tanto no sentido negativo como positivo." (ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**, 2. 11.ed. São Paulo, Ática, 2006. p.58).

³⁰ "[...] uno de los temas centrales de lo político. La distinción entre lo privado y lo público. El tema es frecuentemente tratado ya desde un campo político históricamente determinado. [...] Lo privado y lo público son grados diversos de la intersubjetividad. Tienen algo en común, que son modos del sujeto de encarar a los objetos y a los otros miembros de la comunidad". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.98). Tradução livre: "[...] um dos temas centrais do político. A distinção entre o privado e o público. O tema é frequentemente tratado desde um campo político historicamente determinado. [...] O privado e o público são graus diversos da intersubjetividade. Possuem algo em comum, que são modos do sujeito encarar os objetos e aos outros membros da comunidade".

³¹ CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p.108.

Todavia, se de um lado circula a corrente contratualista e sua teoria positiva e otimista do Estado, de outro desenvolve-se como discurso³² uma teoria negativa de tradição marxista de direção totalmente oposta.³³

Foi assim que, em oposição ao sustentado pelas teorias contratualistas, coube à Marx (1818-1883), juntamente com Engels (1820-1895), em especial quando da construção do Manifesto Comunista (1848), conceber o Estado a partir de uma *visão restrita*, apontando-o como "comitê" gestor dos interesses da burguesia como classe dominante³⁴, ocasião em que se denunciou a cumplicidade constrangedora deste com a manutenção da exploração do homem pelo capital.³⁵

³² "O discurso é esse conjunto regular de fatos lingüísticos em determinado nível, e polêmicos e estratégicos em outro." (FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau, 1996. p.9).

³³ STRECK, Lênio; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p.17.

³⁴ "O executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa." (MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 2010. p.42); "Uma vez que o Estado é a forma sob a qual os indivíduos da classe dominante fazem valer seus interesses comuns, e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, deduz-se daí que todas as instituições comuns se objetivam através do Estado e adquirem a forma política através dele." (MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Ideologia alemã**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p.89).

³⁵ Pormenorizando de modo didático a posição de Marx, articulando sua relação e sua divergência com Hegel, mas negando a possibilidade de o Estado representar a vontade geral, é a posição de Coutinho: "[...] os primeiros estudos sistemáticos do jovem Marx concentravam-se no exame da problemática do Estado Moderno. Em tais estudos, Marx aceita o postulado de Hegel segundo o qual, enquanto o mundo da 'sociedade civil' (a esfera das relações econômicas) seria o reino dos indivíduos atomizados e particularistas, o Estado consistiria na esfera de universalização. Mas, ao contrário de Hegel, Marx mostra o caráter puramente *formal* dessa universalidade: se o Estado pode aparecer como o reino do universal, em contraste com a esfera econômica do particular, isso resulta do fato de que o homem da sociedade moderna está dividido em sua própria vida real. Por um lado, ele é o *bourgeois*, o indivíduo concreto que luta pelos seus interesses puramente particulares; por outro, aparece como *citoyen*, o homem abstrato da esfera pública, que só deveria ter interesses gerais ou universais. [...] Marx já indicava o fato de que essa divisão – impondo uma alienação da esfera político-estatal em relação ao homem real e concreto – impede que o Estado possa representar efetivamente uma vontade geral. Se o homem que vive no mundo real (*o bourgeois*) conhece apenas interesses privados e particularistas, então a aparência do Estado como representante do interesse geral não passa de uma máscara a ocultar a dominação de uma casta burocrática que defende apenas (como todas as outras 'corporações') os seus próprios interesses particulares. Marx critica assim a teoria hegeliana da burocracia como classe universal e, por conseguinte, a sua concepção do Estado como encarnação da Razão universal." (COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista do estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985. p.15-16).

Lenin (1870-1924), na sua obra "Estado e Revolução", resgatou essa concepção restrita de Marx³⁶ ao entender que a dualidade de poder entre classes antagônicas, como burgueses e proletários, somente poderia ser superada pela violência ou explosão de uma revolução³⁷. O Estado, na sua concepção, que tem no exército e na polícia instrumentos fundamentais da sua força³⁸, *é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes*³⁹, razão pela qual deveria ser conquistado, transformado e destruído.

Contudo, tanto a visão positiva ou negativa convergem na assimilação de uma distinção rígida e artificial entre Estado e sociedade civil, realidades que, agora se percebe, surgiram de modo conjunto, atreladas ao mesmo tempo histórico, enfim, cooriginárias, pois, como afirma Aristóteles, "todo Estado é uma sociedade"⁴⁰. Tal como a denominação Estado teria surgido pela edição do "Príncipe"⁴¹ (1513) de Nicolau Maquiavel (1469-1527), é a partir disso que, quase que por exclusão, constata-se a criação do conceito da sociedade civil para designar aquilo que no Estado não está contido. É a partir da segmentação existente entre indivíduo e Estado em polos contrapostos e antagônicos que se explica a ideia de que uma coisa seria Estado e outra a sociedade civil.

³⁶ "[...] nossa missão é, antes de mais nada, restabelecer a verdadeira doutrina de Marx sobre o Estado" (LÊNIN, Vladimir. **O estado e a revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.24); "'Destruição do poder central', essa 'excrecência parasitária', 'amputação', 'demolição' desse poder central, 'tornado agora supérfluo' – eis em que termos Marx fala do Estado, julgando e analisando a experiência da Comuna. Há cerca de 50 anos que tudo isso foi escrito, e agora é quase necessário proceder a escavações para redescobrir e apresentar à consciência das massas esse marxismo genuíno." (p.73).

³⁷ "[...] Lênin ainda insiste em caracterizar o Estado de modo 'restrito', talvez ainda mais restrito do que Marx e Engels o faziam em 1848-1850. Para o Lênin de *O Estado e Revolução*, a 'força a que se dá o nome de Estado [...] consiste fundamentalmente [...] em destacamentos especiais de homens armados, que têm à sua disposição cárceres e outros elementos" (COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista do estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985. p.32).

³⁸ "Mas, poderia ser de outra forma?" (LÊNIN, *op. cit.*, p.27).

³⁹ *Ibid.*, p.25.

⁴⁰ ARISTÓTELES. **A política**. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p.1.

⁴¹ "Todos os domínios que existiram e que imperam sobre os homens são Estados e são ou repúblicas ou principados." (MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2011. p. 9).

Esclarecido que o surgimento do Estado traz consigo a própria categoria da sociedade civil, cumpre proceder ao exame um pouco mais detalhado desta categoria e das suas diferentes acepções para avançar na reflexão.

1.1.3 A sociedade civil e suas diferentes concepções

Tal como o Estado, a ideia de sociedade civil também é um conceito propriamente moderno⁴², com a diferença que as dificuldades de definição de entendimento e a conceituação desta categoria parecem ser ainda maiores e mais desafiadoras. Diferentemente de uma visão positiva ou negativa, mais complexas são as concepções da sociedade civil.⁴³ O que se pode extrair de um ou outro modelo depende fundamentalmente da conjuntura histórica e do marco teórico-estrutural escolhido.⁴⁴

Por mais que a compreensão da sociedade civil⁴⁵ ostente grande variação⁴⁶, tomando por base informações contidas em obra específica que trata do tema⁴⁷ é possível sistematizar a sua abordagem inicial a partir de três possibilidades: 1) uma

⁴² Essa é a indicação de Juan Ramón Capella: "[...] é certo que não chegamos ainda à sociedade (que é um conceito moderno) senão que nos achamos ainda na cristandade; que não se fala de pessoas, senão de cristãos." (CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p.89). Do mesmo modo o entendimento de Ivete Simionatto: "Embora a categoria sociedade civil possa ser observada nas idéias filosóficas e políticas de diferentes períodos históricos, sua afirmação e seu desenvolvimento ocorrerão nos marcos do pensamento moderno." (SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria da sociedade civil. In: LUIZ, Danuta E. Cantoia (Org.). **Sociedade civil e democracia**: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras, 2010. p.29).

⁴³ A propósito das diferentes concepções de sociedade civil presentes em trabalhos acadêmicos analisados em determinado período, consulte-se: LUIZ, Danuta E. Cantoia. Sociedade civil: concepções e expressões presentes nas dissertações do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas na UEPG. In: _____ (Org.). **Sociedade civil e democracia**: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras, 2010. p.61.

⁴⁴ SIMIONATTO, *op. cit.*, p.30-31.

⁴⁵ LUIZ, Danuta E. Cantoia. Sociedade civil: concepções e expressões presentes nas dissertações do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas na UEPG. In: _____ (Org.). **Sociedade civil e democracia**: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras, 2010.

⁴⁶ "A sociedade civil está presente em várias dimensões da vida político-social e se renova a cada conjuntura/período, ganhando diferentes elementos e determinantes em sua configuração." (*Ibid.*, p.55).

⁴⁷ *Id.*

oposição entre o civil e o militar⁴⁸, quando o grau de distinção será feito por simples critério de exclusão; o que não for militar consequentemente será civil; 2) uma compreensão *teórico-normativa* ou *empírico-política*, a primeira mais restritiva e a segunda mais abrangente no que se possa entender como representativo da sociedade civil⁴⁹; 3) uma divisão de cunho teórico a ser feita a partir das correntes de pensamento⁵⁰ (sociedade civil liberal-democrática, liberal-corporativa ou de tradição marxista), com as variações derivadas da concepção de cada autor (Hobbes, Locke, Rousseau, Smith, Ferguson, Tocqueville, Hegel, Marx, Engels, Althusser, Putnam, Gramsci, Habermas, Dussel etc.).

Da conjugação dessas possibilidades, partindo da aparente insuficiência e excessiva simplificação do primeiro critério⁵¹, bem como compreendendo que uma visão de cunho empírico-política mostra-se mais alinhada com o propósito e alcance deste trabalho, opta-se por apresentar maior detalhamento sobre a apresentação da

⁴⁸ Aspecto que ganha relevo no contexto de redemocratização da América Latina, na qual o revigoramento da expressão assumiu importante papel no combate próprio à erradicação das ditaduras militares.

⁴⁹ A concepção da sociedade civil como expressão de cunho predominantemente **normativo-conceitual**, ao enfatizar a importância da cidadania, sob o ponto de vista analítico, procura restringir sua abrangência para contemplar apenas atores e sujeitos inseridos em determinados campos e condições (movimentos sociais, terceiro setor, livre associativismo), de certo modo mantendo um significativo afastamento da categoria da sociedade civil com o Estado; de outro lado, o entendimento da categoria a partir de uma visão mais **política**, como projeto de transformação da sociedade, sustenta aproximação dialógica e interativa com o Estado e costuma emprestar maior abertura à expressão de modo a abranger todas as formas de manifestação coletiva, incluindo representações de maior institucionalização consubstanciadas em sujeitos políticos tradicionais, como partidos políticos, sindicatos, universidades, entidades religiosas e outros segmentos da sociedade civil organizada, tais como movimentos sociais e populares e organizações informais constituídas a partir de determinadas centralidades, ressaltando-se a necessidade de interação permanente e dialógica entre Estado e sociedade civil. (SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria da sociedade civil. In: LUIZ, Danuta E. Cantoia (Org.). **Sociedade civil e democracia**: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras, 2010).

⁵⁰ "Mesmo arriscando cair em esquematizações, este texto tem como escopo retomar alguns elementos de três tendências teóricas da sociedade civil [...] a primeira em especial a partir das formulações em torno da 'nova sociedade civil' ou sociedade civil liberal-democrática; a segunda, sob a perspectiva liberal corporativa fundada na ideologia neoliberal disseminada de modo intenso a partir dos anos 90, contribuindo decisivamente para a visão reducionista do conceito; e, em um terceiro momento, buscamos reafirmar a relevância desta categoria no âmbito da tradição marxista, com destaque para a concepção elaborada por Antonio Gramsci e sua contribuição na análise e construção de propostas contra-hegemônicas na realidade contemporânea." (*Ibid.*, p.33-34).

⁵¹ Não se ignora aqui, evidentemente, que a diferenciação civil e militar ostenta grande significado prático, ainda mais tendo em conta a tradição histórica de ditaduras militares experimentadas no continente latino-americano. Apenas se entende que estabelecer tal divisão excessivamente redutora para análise de uma categoria relevante e complexa como a sociedade civil é insuficiente até mesmo para os estreitos limites desta abordagem, feita a título introdutório com o objetivo de situar o leitor sobre questão pressuposta importante para o posterior desenvolvimento do tema.

visão de sociedade civil pela tradição crítica marxista, a partir da concepção de Habermas, Dussel e Gramsci, crescentemente nesta ordem, cujos posicionamentos seguem explicitados em linhas gerais⁵².

Habermas⁵³ concebe que sociedade civil e esfera pública⁵⁴ são instrumentos essenciais para consolidação de uma democracia deliberativa, como espaço autônomo de contraposição e controle do Estado. Para ele, a sociedade civil exerce a função de transmitir os problemas sociais que ecoam da esfera privada para a esfera pública política, o que bem sinaliza uma separação entre Estado e sociedade civil⁵⁵. A propósito da esfera pública como conceito central em Habermas, conforme se depreende de diversas passagens de sua obra "Direito e Democracia"⁵⁶ (1992), oportunas as considerações de Lubinow:

A esfera pública, por sua vez, é a categoria normativa chave do processo político deliberativo habermasiano. A esfera pública é uma 'estrutura intermediária' que faz a mediação entre o Estado e o sistema político e os setores privados do mundo da vida. Uma 'estrutura comunicativa', um centro potencial de comunicação pública, que revela um raciocínio de natureza pública, de formação da opinião e da vontade política, enraizada no mundo

⁵² O conceito da sociedade civil em Gramsci e Dussel será retomado posteriormente no capítulo 4 quando do exame da perspectiva política dos conselhos sociais dentro do teoria ampliada do Estado.

⁵³ Habermas discorre especificamente sobre o tema na sua obra sobre a "Transformação estrutural da esfera pública" (1962), quando demonstra o desenvolvimento da questão no projeto de organização do Estado Social na Europa a partir dos anos 60. A lembrança é de Dussel (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.316).

⁵⁴ Como adiante se verá, quando do exame do item da democracia, a esfera pública constitui conceito-chave para a democracia deliberativa de Habermas, tendo sido modificada pelo próprio autor como articulação entre o sistema e o mundo da vida, tendo passado de uma forma defensiva (isolamento/sitamento) até um aspecto ofensivo (eclusas) de integração do poder comunicativo com o administrativo, podendo ser classificada em *episódica* (ex: bares, cafés, encontros de rua), *da presença organizada* (ex: reuniões de partidos, público que frequenta determinados espaços de coletividade e interesse comum) e *abstrata produzida pela mídia* (LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelos teóricos e discursos críticos. **Revista Kriterion**, Belo Horizonte, n.121, p.227-258, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/kr/v51n121/12.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2012). A propósito do último aspecto, da esfera pública concebida contexto de redes de comunicação intersubjetiva, o que inclui a questão da "opinião pública" e a necessidade de análise crítica do papel da mídia, merece consulta a obra de Dussel (DUSSEL, *op. cit.*, p.316-317).

⁵⁵ BECKER, Maria Lúcia. Sociedade civil, esfera pública e mídia: confrontos e convergências entre diferentes concepções. In: LUIZ, Danuta E. Cantoia (Org.). **Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras, 2010. p.95-96.

⁵⁶ Segundo Lubenow, nesta obra Habermas desenvolve um estatuto normativo da categoria de esfera pública normativa. Autor que desenvolveu a sua tese de Doutorado estudando justamente o conceito da esfera pública em Habermas. (LUBENOW, *op. cit.*, p.237).

da vida através da sociedade civil. A esfera pública tem a ver com o 'espaço social' do qual pode emergir uma formação discursiva da opinião e da vontade política. No seu bojo colidem os conflitos em torno do controle dos fluxos comunicativos que percorrem o limiar entre o mundo da vida e a sociedade civil e o sistema político e administrativo. A esfera pública constitui uma 'caixa de ressonância', dotada de um sistema de sensores sensíveis ao âmbito de toda sociedade, e tem a função de filtrar e sintetizar temas, argumentos e contribuições, e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão, de introduzir no sistema político os conflitos existentes na sociedade civil, a fim de exercer influência e direcionar os processos de regulação e circulação do poder do sistema político, através de uma abertura estrutural, sensível e porosa, ancorada no mundo da vida.⁵⁷

Já a posição de Dussel sobre a sociedade civil sustenta-se em três pontos fundamentais: 1) contrapor-se à visão de Hegel; 2) entender que a sociedade civil é um campo de sujeitos, dentre os quais os cidadãos e os movimentos sociais exercem protagonismo especial; 3) aliar-se à concepção ampliada do Estado de Gramsci.

No tocante ao primeiro aspecto, cumpre dizer que a visão de Hegel (1770-1831) sobre o tema surge na obra "Elementos da Filosofia do Direito"⁵⁸, segundo a qual a sociedade civil é uma fase imperfeita ou preparatória do Estado (a ideia divina na terra⁵⁹), conceito de ordem particular capaz de incluir, segundo Dussel⁶⁰, um sistema de necessidades, a administração da justiça e o acionamento de órgãos estatais que defendem os interesses particulares, tais como a polícia e as corporações.

⁵⁷ LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelos teóricos e discursos críticos. **Revista Kriterion**, Belo Horizonte, n.121, p.237, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/kr/v51n121/12.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

⁵⁸ ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 5.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p.1081.

⁵⁹ Compreensão que deve ser contextualizada com o Estado existente ao tempo de Hegel, que era o Estado prussiano restaurador, na dianteira do processo social e político, abolindo escravidão, tornando o ensino primário obrigatório, prevendo regime de autoadministração de comunas etc. (KERVÉGAN, Jean-François. Georg Wilhelm Friedrich Hegel. In: PRADEU, Jean-François. **A história da filosofia**. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio e Vozes, 2009. p.361-362).

⁶⁰ Segundo Dussel, Hegel trata do tema da sociedade civil em três esferas: 1) sistema das necessidades – esfera material; 2) sistema do direito – nível de legitimidade formal da política; 3) corporações e polícia como aspectos integrantes da esfera de factibilidade estratégica. "*Hegel en su Rechtsphilosophie, cuando trata el tema de la <<sociedad civil>>, divide su materia en tres esferas: a) el sistema de las necesidades, que es la esfera material; b) es sistema de derecho, que es el nivel de la legitimidad, de lo formal de la política; c) las corporaciones e la policía, en las que consiste la esfera de la factibilidad estratégica*" (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.40).

Na posição de Dussel⁶¹, a visão da sociedade civil de Hegel está atrelada a sua compreensão liberal do Estado, na qual a participação dos membros está voltada à satisfação de interesses egoísticos e particulares (ex: proteção da propriedade), situação que, ao proporcionar acúmulo de riqueza produzindo contradições, exige a contrapartida de uma atuação repressiva estatal, bem como práticas coloniais para permitir consumo do excedente de produção. No que diz respeito à sociedade civil ser compreendida como um campo onde atuam sujeitos, importante compreender sua contextualização dentro de uma visão positiva do poder político, condição que Dussel entende ser essencial para a defesa do que, não cansa de dizer, seja o "nobre ofício da política"⁶².

A propósito de Dussel endossar a visão ampliada do Estado de Gramsci, chama atenção o fato deste sustentar que a sociedade civil deve contemplar

⁶¹ *"Para Hegel, entonces, la <<sociedad civil>> es todo el Estado en un momento menos desarrollado; es el Estado liberal, en el que la participación de los miembros está motivada especialmente por la protección de la propiedad, o de bienes particulares, lo que impide una adhesión plena subjetiva, ética e intersubjetiva, por mutuo reconocimiento a partir de la dignidad y el amor de las personas y a la Patria, de parte de todos los miembros. Siendo un estado externo, <<el cuidado policial (polizeiliche) [...] primeramente realiza y salvaguarda lo que es universal (Allgemeine) en la particularidad (Besonderheit) de la sociedad social, bajo la forma de un orden exterior (äußere Ordnung) y de la institución (Veranstaltung) para proteger y asegurar la gran cantidad de fines y intereses particulares, que, en efecto, encuentran su existencia en lo universal>> (§ 249, p.393) [...] Para Hegel, entonces, la sociedad civil llega a una contradicción inevitable, ya que, por la revolución industrial, se produce una escisión insuperable, la que produce que <<la acumulación de riqueza aumenta por una parte>> (§ 244, p.389), entre los ricos (en cantidad de riqueza), mientras que <<una gran masa descende a um mínimo de subsistencia [...] perdiendo aun el sentimiento del [propio] derecho>> (§ 244, p.389). Es por ello necesario <<expulsar fuera de sí>> a la población pobre sobrante, hacia <<otros pueblos>> (§ 246, p.391)."* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.247). Tradução livre: "Para Hegel, então, a <<sociedade civil>> é todo o Estado em um momento menos desenvolvido; é o Estado liberal, no qual a participação dos membros está motivada especialmente pela proteção da propriedade ou de bens particulares, o que impede uma adesão plena ética e intersubjetiva, por mútuo reconhecimento a partir da dignidade e do amor das pessoas e à Pátria de parte de todos os membros. Sendo um estado externo <<o cuidado policial [...] primeiramente realiza e salvaguarda o que é universal na particularidade da sociedade, através a forma de uma ordem exterior e da instituição para proteger e assegurar a grande quantidade de fins e interesses particulares que, com efeito, encontram sua existência no universal>> [...] Para Hegel, então, a sociedade civil chega a uma contradição inevitável, já que pela revolução industrial se produz uma divisão insuperável, segundo a qual há <<acumulação de riqueza de uma parte>> entre os ricos (quantidade de riqueza), enquanto que <<uma grande massa descende a um mínimo de subsistência [...] perdendo ainda o sentimento do [próprio] direito>>. Por isso é necessário <<expulsar fora de si>> a população pobre que sobra, até <<outros povos>>".

⁶² *"[...] poder defender << el noble oficio de la política>> por parte de los movimientos sociales, de los partidos políticos críticos o progresistas, de los ciudadanos que desde la sociedad civil militan en asociaciones de bien común."* (Ibid., p.24). Tradução livre: "[...] poder defender <<o nobre ofício da política>> de parte dos movimentos sociais, dos partidos políticos críticos ou progressistas, dos cidadãos que desde a sociedade civil militam em associações de bem comum".

abertura ampla de modo a abranger matéria de discussão e exercício político de modo a considerar todos os momentos e aparatos, no caso, escolas, sindicatos, igrejas, instituições artísticas, de teatro, museus, jornais, revistas etc. Tomando por base os enquadramentos formulados, percebe-se que se trata de um conceito altamente politizado (não técnico-analítico) de fundo marxista.

A visão da sociedade civil em Gramsci, por sua vez, parte da compreensão ampliada do Estado, a partir da qual se entende que é no nível superestrutural⁶³ que devem conviver sociedade política e sociedade civil⁶⁴. Enquanto a primeira é expressão da coerção e tem como resultado a "guerra de movimento", a segunda pauta-se pelo consenso e atua pela estratégia da "guerra de posição", etapa travada com o entendimento de que o contexto cultural e a conscientização do elemento humano (do intelectual), para exercício da filosofia da práxis afiguram-se questões fundamentais. Essa compreensão de Gramsci, embora originária da escola marxista, permite substancial superação e aprimoramentos à visão de Marx⁶⁵ que, no seu tempo, era tributária e similar à compreensão pobre que Hegel tinha do conceito.

Dito isso, passa-se a motivar com maior grau de detalhe as razões pelas quais defende-se a necessidade de um novo relacionamento entre Estado e sociedade civil.

⁶³ Diversas passagens de Gramsci deixam evidente que este sempre defendeu a existência de uma relação entre superestrutura e infraestrutura. "[...] para compreender as relações entre estrutura e superestrutura [...]" (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.49).

⁶⁴ "O pensamento pode ser contraposto à Religião, cuja organização militante é a Igreja. [...] Para que o 'Pensamento' seja uma força (e só assim poderá criar para si uma tradição), deve criar uma organização, que não pode ser o Estado, já que o Estado renunciou de um modo ou de outro a esta função ética, embora a proclame em altíssima voz; por isso, essa organização deve nascer na sociedade civil. Esta gente, que foi antimaçônica, terminará por reconhecer a necessidade da maçonaria" (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v.4. p.188).

⁶⁵ "Em Gramsci, a sociedade civil aparece descrita como o conjunto de associações, movimentos sociais, organizações, só que na condição de expressões das necessidades e dos interesses das diversas classes ideológico-culturais e políticas, mas também as relações materiais, a esfera econômica, a produção e reprodução da vida material. Gramsci não identifica a sociedade civil com o conjunto das relações econômicas, como fez Marx; por outro lado, também não descarta a base material" (BECKER, Maria Lúcia. Sociedade civil, esfera pública e mídia: confrontos e convergências entre diferentes concepções. In: LUIZ, Danuta E. Cantoia (Org.). **Sociedade civil e democracia**: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras, 2010. p.93 e 97– ver especificar).

1.1.4 Argumentos para uma nova relação entre Estado e sociedade civil

Assim como diversas são as dimensões do Estado (política, social, jurídica e econômica), muitos são os tipos de formatos e perfis que lhe podem ser atribuídos. Da relação de coerência existente entre um e outro fator pode-se encontrar um Estado equilibrado ou em crise.⁶⁶

Se o Estado, tal como afirma Poulantzas⁶⁷ é a condensação material de uma relação atravessado pelas contradições de classe das frações do bloco no poder e se o advento da crise estrutural do capitalismo⁶⁸ monopolista é determinante para implicar a transformação dessa "ossatura organizacional", sem dúvida que há relação entre o modelo econômico adotado e o formato de Estado⁶⁹.

O fato de Engels ter revisado a visão restrita do Estado para conceber as vantagens que poderiam advir da república democrática⁷⁰ (como didaticamente interpreta Carlos Nelson Coutinho⁷¹) não deixa de ser um indicativo nesse sentido.

⁶⁶ A propósito das crises do Estado, essa pode ser tida como conceitual (o poder como soberania), estrutural (Estado de Bem-estar social) e constitucional (institucional), além de funcional e política. A proposta nesse sentido é de José Luis Bolzan de Moraes (MORAIS, José Luis Bolzan de. As crises do estado. In: MORAIS, José Luis Bolzan (Org.). **O estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005).

⁶⁷ POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado In: _____ (Org.). **O estado em crise**. Rio de Janeiro, Graal, 1977. p.22.

⁶⁸ A propósito, conforme Dussel, "Nos países periféricos e subdesenvolvidos a produção de riqueza e sua distribuição para as imensas maiorias empobrecidas é impossível para o capitalismo." (DUSSEL, Enrique. **Ética comunitária**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1987. p.259).

⁶⁹ "este caráter estrutural da crise atual não reside apenas nas particularidades certas que ela apresenta como crise econômica, mas igualmente na sua repercussão em crise política e crise do Estado" (POULANTZAS, *op. cit.*, p.10).

⁷⁰ De certo modo a ideia aparece na reconstituição do Estado em Atenas, Roma e perante os Germanos, constante da obra *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Transcreve-se duas passagens elucidativas: "A formação do Estado entre os atenienses é um modelo notavelmente característico da formação do Estado em geral, pois, por um lado, se realiza sem que intervenham violências, externas ou internas [...] enquanto faz brotar diretamente da sociedade gentílica uma forma bastante aperfeiçoada de Estado, a república democrática e, por outro lado, ainda, porque estamos bem informados de suas particularidades mais essenciais." (ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. São Paulo: Centauro, 2002. p.123).

⁷¹ [...] Engels vê agora que a dominação de classe não se manifesta apenas através da coerção (como 'poder opressivo'), mas resulta também de mecanismos de legitimação que asseguram um consenso (resulta também de um 'pacto', de um 'contrato'). Por outro lado, esses mecanismos de legitimação e de obtenção de consenso se encarnam nas novas instituições que, graças em grande parte às lutas da própria classe operária, inscreveram-se no seio dos aparelhos de Estado

Assim, enquanto a separação rígida entre Estado e sociedade civil convém a uma visão liberal-burguesa contratualista em crise⁷² ou à uma teoria que nega a possibilidade do Estado interferir ativa e positivamente na realidade, o mesmo não pode se dizer das ideias conformadoras dos formatos do Estado Social e Democrático de Direito⁷³, as quais pressupõe diálogo com intensidade crescente entre o governo e os indivíduos.

A possibilidade de o cidadão cobrar do Estado prestações positivas realizadoras de direitos fundamentais (Estado Social) ou, mais do que isso, disponibilidade de canais de participação que viabilizem implementar transformações necessárias (Estado Democrático de Direito) são exigências incompatíveis com o isolamento do ente social com a sociedade para qual deve servir.

De outro lado, sabendo-se que o contexto de globalização⁷⁴ neoliberal⁷⁵ privilegia uma escancarada sobreposição da dimensão econômica frente aos demais

(parlamento eleito por sufrágio universal, partidos políticos de massa, etc.). E, ao perceber a emergência dessas novas determinações do Estado, Engels deu uma formulação mais concreta à questão da 'ditadura do proletariado': 'Uma coisa absolutamente certa – diz ele, em 1891 – é que nosso Partido e a classe operária não podem chegar à dominação a não ser sob a forma a república democrática. Essa última é, inclusive, a forma específica da 'ditadura do proletariado' (COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista do estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985. p.28).

⁷² [...] o contrato social, os seus critérios de inclusão e de exclusão e os seus princípios meta-contratuais têm presidido à organização da sociabilidade econômica, política e cultural das sociedades modernas. Este paradigma social, político e cultural atravessa há mais de uma década um período de grande turbulência que incide não apenas nos seus dispositivos operativos mas também nos seus pressupostos, uma turbulência tão profunda que aponta para uma convulsão epocal e uma transição paradigmática. (SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.323-324).

⁷³ "Tendo-se assente a distinção entre Estado legal e Estado de Direito, aquele restrito à forma da legalidade, enquanto este incorpora à mesma determinados conteúdos, pode-se pensar, no interior deste último, uma tripartição que se expressa por Estado Liberal de Direito, Estado Social de Direito e Estado Democrático de Direito" (STRECK, Lênio; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p.76).

⁷⁴ Para aprofundamento na compreensão do fenômeno da globalização nas suas múltiplas dimensões política, social, ambiental, cultural e econômica, sendo o neoliberalismo a expressão dessa última vertente, recomenda-se a seguinte leitura: LIMA, Abili Lázaro Castro de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002. p.121-202.

⁷⁵ Neoliberalismo que, no conceito de José Paulo Netto, consiste numa "argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia." (NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2012. p.84). Não por acaso Dussel chega a ponto de afirmar que o neoliberalismo capitalista é o único dogma realmente existente, a "grande narrativa" vigente. (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.131).

papeis próprios da configuração político-jurídica do Estado, inegável que tal escolha potencializa dor⁷⁶ e produz larga escala de vítimas da falta ou insuficiência de direitos e de políticas públicas⁷⁷, ausência de expectativa que somente acentua a crise do contrato social hegemônico.⁷⁸

Ao invés de se repensar o papel do Estado, passou-se à entender que a solução para o problema seria o fortalecimento⁷⁹ da sociedade civil, categoria que, na visão da onda liberalizante que tomou conta dos anos 80 e 90, deveria sobrepor-se ao Estado, conforme bem expõe Marco Aurélio Nogueira:

[...] também cresceu, ao longo dos anos 1990, uma opinião francamente favorável à substituição do Estado pela 'sociedade civil' na formatação da convivência social e no encaminhamento de soluções para os diferentes problemas sociais. Por caminhos imprecisos, buscou-se compensar a inoperância governamental e a subsunção do Estado ao capital com uma aposta categórica na potência reformadora da 'sociedade civil'. Ainda que tenha sido largamente aproveitada pelo projeto neoliberal de reforma do Estado – que incorporou o 'terceiro setor' e a 'sociedade civil' a seu estoque de recursos argumentativos – é inegável que aquela ideia encorpou, ganhou densidade teórica e converteu-se num dos mais decisivos campos políticos e intelectuais da Modernidade. Quanto mais se avançou nessa direção, mais se foi recuperando a questão do Estado, vista agora também sob forma dilemática: seria a 'sociedade civil', por si só, capaz de gerar as condições para um conviver dignificante, justo e igualitário? A 'racionalidade

⁷⁶ "Se há uma expressão que permite furar a crosta externa de todo sistema ideológico constituído é a proto-palavra, a exclamação ou interjeição de dor, consequência imediata do traumatismo sentido. O 'Ai!' do grito de dor produzido por um golpe, uma ferida um acidente, indica de maneira imediata não *algo* mas sim *alguém*. Aquele que ouve um grito de dor é pego de surpresa porque irrompe em seu mundo cotidiano e integrado o sinal, o som, o ruído que quase permite vislumbrar a presença ausente de alguém na dor. [...] O grito de dor como o 'Tenho fome!' exige uma resposta peremptória. A resposta que traz como obrigação a responsabilidade: ser responsável ou tomar a seu cargo aquele que clama e a sua dor. [...] O 'Ai!' da dor primeira, o 'Tenho fome!', já articulado numa linguagem, numa classe social, num povo, num momento da história, faz referência à *Realidade* ou exterioridade de todo sistema constituído. Não podem ser expressões ideológicas. São as palavras políticas ou primeiras, as que instauram nova totalidade de linguagem e de formulações conceituais de sentido". (DUSSEL, Enrique. **Teologia da libertação**: um panorama do seu desenvolvimento. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.9-10).

⁷⁷ A propósito de políticas públicas, sua compreensão é essencial para a proposta do presente trabalho. Em síntese, entendemos que as políticas públicas nada mais são do que os canais mediante os quais o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) realiza os direitos públicos subjetivos dos cidadãos.

⁷⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.88; SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.327.

⁷⁹ SANTOS, **Renovar a teoria...**, *op. cit.*, p.89.

comunicativa' a ela potencialmente inerente passou a suscitar dúvidas diante da multiplicação frenética dos particularismos. Dado que seria recomendável a mais livre e plena manifestação de todos os interesses, desejos e identidades, pôs-se o problema de saber como evitar que isso ameace o viver coletivo, o contrato social e a democracia.⁸⁰

Bastou o advento de mais uma crise cíclica⁸¹ e grave do capitalismo que se estende desde 2007 para que os postulados do keynesianismo⁸² fossem resgatados, a partir do que torna-se a enaltecer o papel protagonista do Estado que tenha a marca da articulação dialética com a sociedade civil, conforme demonstrado pela posição de Marco Aurélio Nogueira:

A 'necessidade' de um Estado voltou, assim, a freqüentar a agenda política e intelectual, como parâmetro e recurso da integração social. Em nome do combate a um Estado que se dedique a proteger o mercado e a alocar recursos, desenhado a partir de uma ótica predominantemente 'gerencial', passou-se a cogitar de um Estado capacitado para dignificar a vida coletiva, radicalmente democratizado e dialeticamente articulado com a sociedade. Um Estado, em suma, *da e para* a sociedade civil.⁸³

⁸⁰ NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.90.

⁸¹ Dussel situa as outras crises do capitalismo nos termos seguintes: 1890-93, 1919-22, 1929-45, 1958-61. (DUSSEL, Enrique. **De Medellín a Puebla**: uma década de sangue e esperança. São Paulo: Loyola, 1981. v.1. p.47).

⁸² A perspectiva keynesiana, ao sustentar a necessidade de o Estado adotar postura interventiva na economia não deixa de ser a prova de que a volatilidade e as ficções do mercado como único sujeito da história não servem. Mercado que não tem uma "mão invisível", ao contrário do que sustentava Adam Smith, um dos autores do paradigma teórico do capitalismo. Nesse sentido é a afirmação de Hinkelammert: "O paradigma básico de Adam Smith pode ser resumido em dois enfoques teóricos que aparecem constantemente em sua obra. Trata-se de sua tese da 'mão invisível', de um lado, e de sua teoria do salário, de outro. A tese da 'mão invisível'. Smith sustenta que toda atuação do mercado capitalista realiza, de um modo não intencional, um interesse comum, na medida em que se orienta por seu interesse próprio. O interesse de todos está mais bem resguardado quando cada pessoa se comporta no mercado de tal maneira que não o leve em consideração intencionalmente. Segundo Smith, o interesse comum é realizado no mercado capitalista quanto todos os participantes no mercado se esquecem dele." (HINKELAMMERT, Franz J. Pensar em alternativas: capitalismo, socialismo e a possibilidade de outro mundo. In: DUSSEL, Enrique; HINKELAMMER, Franz; DIERCKSENS, Wim; PAGÁN, Luis N. Rivera; GIRARDI, Giulio; PIXLEY, Jorge (Coord.). **Por um mundo diferente**: alternativas para o mercado global. Tradução de Orlando dos Reis. Petrópolis-RJ: Vozes, 2003. p.11). Ao contrário, há de se associar a crise estrutural e mundial do capitalismo justamente à especulação financeira, conforme sustenta Dussel: "Nos dias de hoje, dada a crise estrutural e mundial do capitalismo, especialmente causada pela especulação do capital financeiro, torna-se necessário compreender a essência do capital, não apenas para operar a sua crítica, mas, antes e sobretudo, para compreendê-lo na sua totalidade – no seu conteúdo e no seu processo). (DUSSEL, Enrique. **A produção teórica de Marx**: um comentário aos Grundrisse. São Paulo: Expressão Popular, 2012. p.11).

⁸³ NOGUEIRA, *op. cit.*, p.91.

Seja pela natureza do formato do Estado Social ou Democrático de Direito, seja pela necessidade de intervenção ativa do Estado em tempo de globalização neoliberal excludente, tem-se aqui duas ordens de argumento para reforçar o que se propõe.

Para além disso duas outras questões corroboram a tese proposta. A primeira diz respeito à teoria ampliada do Estado de Gramsci; a segunda tem relação com a leitura contemporânea que há de ser feita entre soberania e legitimidade no exercício do poder estatal. Veja-se cada um dos aspectos.

Ainda que outros teóricos tenham apresentado sinais demonstradores da necessidade de compreensão do Estado por uma perspectiva mais ampla (o próprio Engels, Rosa Luxemburgo, Marx Adler etc.), coube à Antonio Gramsci (1891-1937)⁸⁴ representar o principal marco de sistematização e maturidade desta ideia, no sentido de compreender o Estado não mais de modo *restrito*, mas sim *alargado*, capaz de abranger tanto a sociedade política como os elementos da sociedade civil.

Para Gramsci, na sua visão estendida, a sociedade civil integra o Estado possuindo nexos dialético e orgânico de relacionamento com a sociedade política no plano superestrutural de determinado "bloco histórico"⁸⁵.

⁸⁴ "Antonio Gramsci – que é hoje o pensador italiano mais lido e traduzido em todo o mundo – tornou-se também um dos intelectuais estrangeiros mais influentes no pensamento social brasileiro. Desde o final dos anos 1960, quando sua obra começou a ser publicada em nosso País, Gramsci vem despertando interesse de estudiosos situados no amplo espectro das chamadas ciências sociais, indo da filosofia à pedagogia, da sociologia à crítica literária, da teoria política ao serviço social. [...] Podemos supor que esta presença de Gramsci no Brasil tem a ver, em grande parte, com a possibilidade, em muitos casos já concretizada, de que seus conceitos – como Estado ampliado, sociedade civil, hegemonia, guerra de posição, revolução passiva, nacional-popular etc. – nos ajudem a compreender importantes características de nossa particularidade histórica." (COUTINHO, Carlos Nelson. **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p.13)

⁸⁵ "Conceito de 'bloco histórico', isto é, unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos." (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. § 10, p.27). "Uma iniciativa política apropriada é sempre necessária para libertar o impulso econômico dos entraves da política tradicional, ou seja, para modificar a direção política de determinadas forças que devem ser absorvidas a fim de realizar um bloco histórico econômico-político novo, homogêneo, sem contradições internas; e, dado que duas forças 'semelhantes' só podem fundir-se num organismo novo através de uma série de compromissos ou pela força das armas, unindo-as num plano de aliança ou subordinado à outra pela coerção, a questão é saber se se dispõe desta força e se é 'produtivo' empregá-la. Se a união de duas forças é necessária para vencer uma terceira, o recurso às armas e à coerção (desde que se tenha disponibilidade de fazê-lo) é uma pura hipótese metodológica e a única possibilidade concreta é o compromisso, já que a força pode ser empregada contra os inimigos, não contra uma parte de si mesmo que se quer assimilar rapidamente e cuja 'boa vontade' e entusiasmo é preciso obter" (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3, §23, p.70).

Enaltecendo a forma como a ideia de ampliação do Estado se estendeu em outros autores e apresentando como o contexto sociopolítico da época animou o pensamento de Gramsci, toma-se de empréstimo a explicação de Coutinho:

Podemos assim registrar indicações no sentido de uma 'ampliação' da teoria do Estado tanto no último Engels quanto em pensadores como Rosa Luxemburgo e os austromarxistas. Mais foi certamente com o italiano Antonio Gramsci que essa 'ampliação' recebeu sua formulação mais sistemática. Os *Cadernos do Cárcere* – a obra da maturidade de Gramsci – marcam o verdadeiro ponto de inflexão no desenvolvimento da teoria marxista do Estado e da revolução. [...] A esfera política 'restrita' que era própria dos Estados elitistas – tanto autoritários como liberais – cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública 'ampliada', caracterizada pelo protagonismo político de amplas e crescentes organizações de massa. É a percepção dessa socialização da política que permite a Gramsci elaborar uma teoria marxista *ampliada* do Estado. E cabe lembrar que se trata de uma ampliação *dialética*: os novos elementos aduzidos por Gramsci não eliminam o núcleo fundamental da teoria 'restrita' de Marx, Engels e Lenin (ou seja, o caráter de classe e o momento repressivo de todo poder de Estado), mas o *repõem* e *transfiguram* ao *desenvolvê-lo* através de um acréscimo de novas determinações.⁸⁶

A percepção ampliada do Estado reside no fato de este não ser lido apenas pelo aspecto da "infraestrutura" pautada pela economia, mas organizado e funcionalizado nas suas relações de poder por uma "superestrutura" capaz de comportar duas camadas distintas: a tradicional ideia de *sociedade política* (aparelhos coercitivos do Estado) e uma nova localização para a *sociedade civil* (conjunto de instituições responsáveis pela propagação de valores simbólicos e ideologias), categorias que vão representar ideias distintas de coerção (ditadura/dominação) e hegemonia (direção e consenso), respectivamente.

Mostrando a diferença da relação da sociedade política e a sociedade civil para formação do Estado no Oriente e no Ocidente⁸⁷, e ao mesmo tempo apresentando

⁸⁶ COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista do estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985. p.55-60.

⁸⁷ "É importante notar que os conceitos gramscianos de *Ocidente* e *Oriente* não são definições geográficas, na verdade se referem às formações sociais, no caso do *Ocidente*, onde a sociedade civil é fortalecida por uma ampla malha de instituições associativas privadas (sindicatos, partidos políticos, associações de classe e corporações profissionais, sistema educacional, instituições religiosas, meios de comunicação, clubes, etc.). Em relação ao *Oriente*, trata-se de formações sociais onde a sociedade civil é *gelatinosa*, pouco desenvolvida, e as práticas políticas estão centradas no aparato coercitivo do Estado (sociedade política)." (DORNELLES, João Ricardo W. Antonio Gramsci. In: BARRETO, Vicente de. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Editora Unisinos; Renovar, 2006. p.384-387.

as categorias de guerra de movimento e guerra de posição (manobrada ou frontal), cumpre transcrever palavras do próprio Gramsci:

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma relação apropriada e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isto exigia um acurado reconhecimento de caráter nacional.⁸⁸

É a partir disso que Gramsci⁸⁹ justifica a compreensão de que enquanto a "guerra de movimento" é a única estratégia a seguir no Estado restrito (do Oriente, por exemplo), onde só há sociedade política estabelecida pela força, o mesmo não

⁸⁸ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.266.

⁸⁹ Esmiuçando a questão de modo didático e suficientemente explicativo, merece destaque o raciocínio eficiente de Carlos Nelson Coutinho: "Veamos sumariamente quais são as novas determinações recolhidas por Gramsci em seu conceito de Estado. Ele distingue duas esferas no interior das superestruturas: o que ele chama de 'sociedade civil' e 'sociedade política'. Essa última expressão designa precisamente o conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou de fato da violência; trata-se assim dos aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos grupos burocráticos ligados às forças armadas e policiais à aplicação das leis. [...] A real originalidade de Gramsci – sua 'ampliação' do conceito marxista de Estado – aparece, portanto, na definição da 'sociedade civil'. Em Marx e Engels, que nisso seguem essencialmente Hegel, 'sociedade civil' designa sempre o conjunto das relações econômicas capitalistas, o que eles chamam de 'base material' ou 'infra-estrutura'. Em Gramsci, ao contrário, o termo 'sociedade civil' designa um momento ou esfera da 'superestrutura'. Designa o conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc. Essas duas esferas se distinguem – justificando assim que recebam em Gramsci um tratamento relativamente autônomo – pela *função* que exercem na organização da vida social e, mais especificamente, na articulação e reprodução das *relações de poder*. Em conjunto, ambas as esferas formam o Estado em sentido amplo, que é definido por Gramsci como 'sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção. [...] No âmbito da 'sociedade civil', as classes buscam exercer a sua *hegemonia*, ou seja, buscam ganhar aliados para os seus projetos através da *direção* e do *consenso*. Por meio da 'sociedade política' – que Gramsci também chama de 'Estado em sentido estrito' ou, simplesmente, de 'Estado-coerção' –, ao contrário, exerce-se sempre uma 'ditadura', ou, mais precisamente, uma *dominação* fundada na *coerção*. [...] a *supremacia* aparece como o momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a *hegemonia* e a *dominação*. As duas funções estatais – de hegemonia e dominação, ou de consenso e coerção – existem em qualquer forma de Estado moderno; mas o fato de que um Estado seja menos 'coercitivo' e mais 'consensual' (ou que se imponha menos pela 'dominação' e mais pela 'hegemonia') ou vice-versa, tal fato depende sobretudo do grau de autonomia relativa das esferas, bem como da predominância no Estado dos aparelhos pertencentes a uma e outra [...] Essa 'ampliação' do conceito do Estado está na base da reformulação da teoria da revolução socialista em Gramsci." (COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista do estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985. p.60-65).

se pode dizer do Estado ampliado ou integral, realidade (ocidental) na qual é possível obter de modo progressivo e processual, a conquista de poder por meio da "guerra de posição"⁹⁰.

Ainda a respeito da leitura de Gramsci, ratificando a localização da sociedade civil e política no plano da superestrutura, bem como demonstrando a amplitude e o caráter ideológico que esse confere ao conceito de sociedade civil, assim aduz Wolkmer:

Gramsci tende a situar as complexas esferas da sociedade civil e da sociedade política no âmbito de uma totalidade orgânica que ele chama de 'superestrutura'. [...] A área de abrangência da sociedade civil é, para Gramsci, extremamente vasta: sua força motora delimita as categorias do bloco histórico e manifesta a concepção de um mundo de teor eminentemente ideológico. A sociedade civil, enquanto representação de uma classe dominante, tende a estender-se a Arte, Ciência, Economia, Direito e Religião, pois o domínio da sociedade civil é um domínio ideológico. [...] No contexto da totalidade dialética, a dicotomia funcional é distinguida pelo consenso e pela coerção. As relações entre a sociedade civil e sociedade política apresentam constante e permanente interação, chegando, em determinado momento, a alcançar uma identificação peculiar e entrelaçada. [...] os liames entre sociedade civil e sociedade política, no seio da superestrutura, são cada vez mais profundos, o consenso e a coerção apresentam-se em ambas sob formas mais variadas. Inexiste, portanto, o domínio isolado e absoluto do 'consenso' na esfera da hegemonia da sociedade e na órbita da coerção na hegemonia estatal. Apesar de o consenso ser identificado, normalmente, com a sociedade civil e a coerção com a sociedade política, existe uma certa ambivalência deles na instância da superestrutura. [...] A estreita ligação entre os múltiplos elementos da organização civil e da organização política revelam a complexidade de um novo conceito de Estado. [...] Em Gramsci, o Estado não é somente 'sociedade política', mas também 'sociedade civil' ⁹¹

É essa percepção ampliada do Estado de Gramsci que interessa sobremaneira para fim do presente estudo, especialmente porque se quer mostrar que a soberania

⁹⁰ Gramsci chega a falar em três tipos de guerra: de movimento, de posição e subterrânea. Salienta que a luta política é muito mais complexa do que a militar, pois não se resume a destruição de um exército ou ocupação de um território. "Ocorre na arte política o que ocorre na arte militar: a guerra de movimento torna-se cada vez mais guerra de posição; e pode-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara de modo minucioso e técnico no tempo de paz. A estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações na vida civil, constitui para a arte política algo similar às 'trincheiras' e às fortificações permanentes da frente de combate na guerra de posição: faz com que seja apenas 'parcial' o elemento do movimento que antes constituía 'toda' a guerra etc." (Gramsci citado em COUTINHO, Carlos Nelson. **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p.294).

⁹¹ WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.68-71.

solipsista e unilateral do Estado⁹², em especial na elaboração de políticas públicas⁹³, não mais encontra proveito e sustentáculo a não ser que haja compartilhamento de poder com estruturas legítimas de atuação e manifestação da sociedade civil.

Por mais que a cultura ocidental e o pensamento liberal⁹⁴ tenham tradicionalmente estabelecido uma dicotomia entre a esfera pública e a esfera privada como um dos traços do contrato social⁹⁵, no qual a primeira deteria todo o poder diante da segunda⁹⁶, a concepção dilatada de Estado faz com que essas dimensões sejam interconectadas e redefinidas em determinadas zonas de penumbra, pois, ainda

⁹² Ao tratar da disputa entre a arena societária representada pelos movimentos sociais e o poder do Estado, importante a constatação de Leal: "[...] a administração pública no Brasil quando pratica atos de gestão tradicionalmente os faz a partir de enunciados (prescritivos-normativos e concretos) unilaterais que se materializam em comportamentos prestacionais, porém, com tamanho grau de higidez lingüística, que inviabilizam a compreensão e participação da sociedade." (LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: _____ (Org.). **Administração pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p.404).

⁹³ "As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso de atuação numa determinada área a longo prazo. Pode-se assim entender a política pública como linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei." (CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília; UDE, Walter. **Políticas públicas**. 2.^a reimp. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p.12). Ainda a propósito do tema, Maria Tereza Uille Gomes, esclarece que cada política se desenvolve por intermédio de ações planejadas dentro de um programa governamental, esclarecendo que o ciclo de sua elaboração contempla as seguintes etapas: agenda política, diagnóstico, formulação da política públicas, estratégia e decisão política, inclusão dos programas na legislação orçamentária e gestão orçamentária. (GOMES, Maria Tereza Uille. **Políticas públicas e Ministério Público**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011).

⁹⁴ "[...] estratégia de racionalização do poder e das relações entre o Estado e a Sociedade Civil, tomando por ora a dicotomia celebrizada pelo pensamento liberal em sua versão clássica". (MORAIS, José Luis Bolzan de. As crises do estado. In: MORAIS, José Luis Bolzan (Org.). **O estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p.21).

⁹⁵ "Como qualquer outro contrato, o contrato social assenta em critérios de inclusão que, portanto, são também critérios de exclusão. São três os critérios principais. O primeiro é que o contrato social inclui apenas os indivíduos e suas associações. [...] O segundo critério é o da cidadania territorialmente fundada. [...] Por último, o terceiro critério é o (do) comércio público dos interesses e, portanto, a separação entre o espaço público e espaço privado" (SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.318).

⁹⁶ "Esta dialética entre atribuição de poder e privação de poder foi cristalizada pelo dualismo Estado/sociedade civil que, no século XIX, as ciências sociais reconstruíram analiticamente. [...] este dualismo constituiu, desde o início, uma representação profundamente errada da realidade política." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2005. v.1: A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. p.172-173).

que distintos sejam os papéis e os atores, muitas vezes essa polarização acarreta a busca do bem comum⁹⁷ e dos mesmos objetivos por versões e caminhos diferentes⁹⁸.

A necessária articulação entre Estado e sociedade civil passa pela revitalização da democracia a partir de premissas e mecanismos que estimulem e incrementem não só o exercício da cidadania individual e coletiva pela participação política direta dos cidadãos, como também o funcionamento de instâncias democráticas que sirvam para imposição de controle e limites à ação do Estado. Para que haja envolvimento da sociedade, contudo, as razões deverão ser postas e aceitas como válidas e adequadas, conforme destaca Boaventura de Sousa Santos:

O que é novo, ao contrário da mobilização moderna – sobretudo a sindical ou dos partidos – é que hoje a mobilização exige razões para se mobilizar, não pode ser um comitê ou direção central quem decide; não, as pessoas querem discutir as razões e buscar razões para a mobilização, e exigem outra epistemologia.⁹⁹

Com mais razão ainda no atual cenário globalizado¹⁰⁰, entende-se que é na sociedade civil que deverão ser localizadas vozes de defesa de interesses

⁹⁷ Bem comum que, como a vontade geral, também integra uma ideia de regime geral de valores. (SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.318).

⁹⁸ Nesse sentido o pensamento de Luigi Bobbio: *"Nella cultura occidentale la sfera pubblica e la sfera privata si sono tradizionalmente presentate come due termini di una dicotomia, reciprocamente escludentisi. [...] Nello stato dilatato Le due sfere appaiono, viceversa, profondamente interconnesse. Pubblico e privato non rappresentano più due universi separati e contrapposti, ma piuttosto due poli di un continuum. [...] Ma quello che più conta è che la natura pubblica o privata di un'istituzione non è sufficiente per predirne il comportamento. Le istituzioni pubbliche non perseguono necessariamente il bene comune; Le istituzioni private non lavorano necessariamente per il profitto. [...] La distinzione tra pubblico e privato non è certo sepolta, ma non è più garantita da alcun marchio di fabbrica. Va ridefinita."* (BOBBIO, Luigi. **La democrazia non abita a Górdio**. Milano: Francoangeli, 2003. p.58-60). Tradução livre: "Na cultura ocidental a esfera pública e a esfera privada são tradicionalmente apresentadas como dois termos de uma dicotomia excludente. [...] No Estado ampliado as duas esferas aparecem interconectadas. Público e privado não representam mais dois universos contrapostos, mas dois pólos de um contínuo. [...] A natureza pública ou privada não é suficiente para dizer o comportamento. As instituições públicas não perseguem necessariamente o bem comum. As instituições privadas não trabalham necessariamente apenas pelo lucro. A distinção público e privada não é sepulta, mas não pode mais ser garantida de uma marca de fábrica. Acaba sendo redefinida".

⁹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.48.

¹⁰⁰ Segundo Dussel, o processo de globalização é de exclusão das grandes maiorias da humanidade, representando um marco ou contexto último para as reflexões. (DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p.17).

contramajoritários de grupos vulneráveis, de direitos humanos¹⁰¹, de aperfeiçoamento e aprimoramento da democracia. É no corpo da sociedade civil que movimentos sociais, associações e organizações do terceiro setor encontram sustentáculos a partir dos quais serão construídos espaços de emancipação para fazer frente e contraponto aos mecanismos regulatórios do Estado.

É nesse contexto que a tradicional "soberania" exercida de modo unilateral pelo Estado, a partir da figura e das decisões do governante, precisa ser compartilhada e exercida para além da mera legalidade e com "legitimidade"; requisito último que somente pode ser assegurado pela possibilidade de acompanhamento e monitoramento popular no tocante ao desenvolvimento do poder. Salientando a necessidade de a legitimidade ser compreendida sob inovador prisma, para além do princípio da legalidade, como expressão do consenso e práticas justas e éticas numa determinada comunidade, é a proposta de Wolkmer:

[...] cabe avançar na formulação crítica de uma nova legitimidade capaz de superar as limitações e as incongruências da tradição jurídico-formalista que reduz e confunde sempre a legitimidade com o princípio da legalidade. Trata-se de romper com a lógica dominante de que o processo de legitimação do poder estatal se identifica necessariamente com o processo de legalização do exercício do poder. É uma nova legitimidade enquanto expressão da vontade e do justo reconhecimento da comunidade que determina e fundamenta em definitivo os horizontes de uma nova legalidade institucionalizada. Enfim, a construção crítica de uma legitimidade democrática que venha a fundamentar o Poder Político e o Direito justo tem seu ponto de referência deslocado da antiga lógica da legitimação calcada na legalidade tecno-formal para uma legitimidade 'instituinte', formada no justo consenso da comunidade e num sistema de valores aceitos e compartilhados por todos. Não se trata mais de identificar ou de reduzir o conceito de legitimidade ao aspecto simplesmente jurídico [...] Numa cultura jurídica pluralista, democrática e participativa, a legitimidade não se funda na legalidade positiva, mas resulta da consensualidade das práticas sociais instituintes e das necessidades reconhecidas como 'reais', 'justas' e 'éticas'.¹⁰²

¹⁰¹ A propósito da relação existente entre democracia e direitos humanos: "Não somente as liberdades civis, mas também os direitos *humanos* enquanto *realizados* são imprescindíveis para uma democracia legítima" (MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia**. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p.76).

¹⁰² WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.88-89.

A transição do Estado Liberal para o Estado Social e Democrático¹⁰³, ao ter de assegurar não só liberdade, mas realização de direitos fundamentais¹⁰⁴ de segunda e terceira dimensão¹⁰⁵ somente vem a reforçar a importância da cidadania¹⁰⁶ ser exercida para cobrar a realização de políticas¹⁰⁷ públicas como prestações necessárias à

¹⁰³ "[...] evidenciou-se no âmbito de um Estado democrático de Direito que o povo se apresenta sob diversos nexos e graus de operações legitimatórias: dependendo do âmbito funcional, como povo ativo, como instância de atribuição de tipo global, como destinatário de padrões civilizatórios da cultura constitucional democrática, que envolvem direitos de resistência ao Estado e direitos de prestações por parte do mesmo" (MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?** : a questão fundamental da democracia. 2.ed. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000. p.86).

¹⁰⁴ Os quais, na visão de Wolkmer assim se organizam: civis/políticos individuais negativos (1.^a dimensão); direitos sociais econômicos e culturais fundado em princípio da igualdade de patamar positivo (2.^a dimensão); direitos metaindividuais de solidariedade (3.^a dimensão); os direitos referentes à biotecnologia/bioética (4.^a dimensão); direitos advindos da sociedade e das tecnologias de informação/internet (5.^a dimensão). (WOLKMER, Antonio Carlos. **Os 'novos' direitos no Brasil**: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.21-31).

¹⁰⁵ Prefere-se aqui o uso do termo "dimensão" ao invés de "geração", por entender que o último dá ideia de que um momento substitui o outro quando, em verdade, ocorrem acréscimos. No mesmo sentido e, inclusive, indicando outros marcos teóricos e motivos para tal escolha, todos coerentes com a proposta do presente trabalho, é a posição de Wolkmer: "Cabe mencionar os questionamentos críticos que vêm sendo feitos por autores nacionais (Paulo Bonavides, Ingo W. Sarlet, Paulo de T. Brandão e Antonio Augusto Cançado Trindade) e estrangeiros (Joaquim Herrera Flores, David Sanchez Rubio e Helio Gallardo M.) com relação ao uso técnico da expressão 'gerações' de direitos, que induz, para alguns, o equívoco de um processo substitutivo, compartimentado e estanque, para outros, uma periodização ideológica com base em critérios eurocêtricos." (*Ibid.*, p.19). Complementa o referido autor: "[...] esses direitos não são substituídos ou alterados de tempos em tempos, de forma unilateral e seqüencial, mas resultam num processo material de lutas sociais, fazendo-a e complementando-se". (p.21).

¹⁰⁶ "O que significa exatamente ao dizer que alguém que tem um direito? Obviamente, que está legitimado para exigir dos demais o cumprimento de um dever determinado a seu respeito. Legitimado tem por sua vez um significado duplo. Por uma parte [...] é uma pretensão reconhecida como valiosa [...] legitimado significa coraçado ideologicamente. Por outra parte, legitimado significa também a efetiva exigibilidade do 'conteúdo' do direito, isto é: que cabe recorrer ao estado para que este, por meio de sua coerção, exija a quem corresponda o cumprimento do dever que constitui o 'conteúdo' de tal direito. [...] Estamos agora em condições de apontar o *paradoxo dos direitos de cidadania*. [...] Quem tem os deveres correspondentes aos direitos de cidadania? Por suposto, todos os demais cidadãos: ninguém pode opor-se legitimamente a quem queira exercer seus próprios direitos; mas – sobretudo, a isto é o essencial, quem tem tais deveres é o *estado*: é ante tudo o estado quem se obriga com o dever de não se interferir no exercício do direito dos cidadãos. Mas se o faz? [...] ante quem cabe recorrer juridicamente para fazer valer o direito? Ante o estado mesmo? Eis aqui o paradoxo: os direitos de cidadania, no essencial, carecem de garantias sólidas tal como estão configurados hoje. Se o Estado decide prescindir do que passa por forma democrática de legitimação do poder, os direitos de cidadania ficam inteiramente esvaziados de conteúdo." (CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p.112).

¹⁰⁷ "[...] pergunta-se se se tratava de uma 'política', isto é, de uma linha de ação permanente [...]". (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.323).

perpetuação e reprodução da vida¹⁰⁸, o que é uma realidade distante da realidade brasileira¹⁰⁹. Este mais um aspecto determinante da impossibilidade de isolamento entre Estado e sociedade civil.

Dussel faz questão de destacar que, se de um lado o campo político é aquele em que o público alcança o máximo de publicidade e ostensibilidade ao exercer a representação da comunidade como um todo¹¹⁰, não se pode ignorar que existe uma esfera privada de dimensão comunitária e, mais do que isso, a possibilidade de constante transição entre a intersubjetividade do público e do privado. Na sua concepção o limite que separa o público do privado é difícil de fixar e sempre móvel¹¹¹, o que bem serve para mostrar que existe a possibilidade de interação e

¹⁰⁸ "De acordo com a concepção materialista, o fator decisivo na história é, em última instância, a produção e a reprodução da vida imediata." (ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. São Paulo: Centauro, 2002. p.9); "Vida humana que não é um conceito, uma ideia, nem um horizonte abstrato, mas o *modo de realidade* de cada ser humano, condição absoluta da ética e exigência de toda libertação." (DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p.11); "*Pero, al menos, responsabilicémonos de que, por muchos milenios, todavía, la vida humana, algo más feliz para todos, sea posible. Es la tarea política estratégica fundamental... todo lo demás sob pequeñeces de egoístas, idioteces de autistas, narcisistas, enfermos mentales que destruyen a la humanidad.*" (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.243). Tradução livre: "Mas, ao menos, responsabilizemo-nos para que, por muitos milênios, a vida humana, algo mais feliz para todos seja possível. É a tarefa política estratégica fundamental... todo o resto são pequenezas de egoístas, idiotices de autistas, narcisistas, doentes mentais que destroem a humanidade".

¹⁰⁹ Pertinente é a crítica de Lênio Streck: "Os legados da modernidade longe estão de ser realizados no Brasil. [...] É despidiendo dizer que o Estado Social-Providência (ainda) não ocorreu no Brasil. O propalado *welfare state* foi (e é) um simulacro em *terrae brasilis*. [...] O que existe, pois, é uma imensa dívida social a ser resgatada." (STRECK, Lênio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p.299).

¹¹⁰ "*Dejemos por ahora anotado solamente que dicho campo político es aquel que lo público alcanza el máximo de <<publicidad>>, de <<ostensibilidad>>, por jugar una cierta representación de La comunidad como todo*" (DUSSEL, **Política de la Liberación**..., *op. cit.*, p.104). Tradução livre: "Deixemos por ora anotado somente que dito campo político é aquele em que o público alcança o máximo de <<publicidade>>, de <<ostensibilidade>>, pro exercer certa representação da comunidade como todo".

¹¹¹ "*Lo público, entonces, se separa de lo privado por un limite difícil de fijar y siempre móvil [...] De todas maneras habrá que distinguir entre lo privado solipsista (y sería la mera moralidad) o lo privado comunitario (y sería una eticidad con contenido material, que fundamenta la fraternidad – que es al principio siempre privada – y la solidaridad – que és crítico-alterativa, y por ello también começa a practicarse en la esfera privada). Lo público es el modo o determinación que transforma la mera intersubjetividad privada en una subjetividad en posición de ocupar un lugar en un <<campo con otros>>, investida de una función de <<actora>> cuyos <<papeles>> o acciones se <<representam>> ante la mirada de todos los otros [...] <<Entrar>> en un <<campo público>> es <<salir>> de una esfera privada [...] Hay entonces <<límites>> que continuamente se están atravesando, sobrepasando, transplantando, entrecruzando [...]*" (DUSSEL, **Política de la Liberación**..., *op. cit.*, p.102-103). Tradução livre: "O público, então, se separa do privado por um

ultrapassamento constante entre um campo e outro está a indicar que não existe uma segregação entre um e outro aspecto.

Derradeiramente, acentuando a impossibilidade da distinção absoluta entre público e privado, mostra-se interessante a perspectiva trazida por Gabardo:

Grande consenso da pós-modernidade é a descrença na distinção entre o público e o privado. Entretanto, o interessante é que, na realidade, nunca houve motivo para se crer no caráter absoluto da distinção. A fragilidade da dicotomia permanece a mesma (assim como sua utilidade). A questão é resultado de uma estruturação meramente simbólica.¹¹²

1.1.5 Síntese conclusiva

Diante do exposto, conclui-se pela necessidade de interação entre o público e o privado por diversos motivos: 1) porque a concepção ampliada do Estado sustenta a articulação orgânica da sociedade política com a sociedade civil como modo de obtenção de hegemonia pautada não só pela coerção, mas também pelo consenso; 2) por exigência intervencionista e ativa do perfil do Estado Social e Democrático de Direito; 3) porque a soberania estatal precisa ser exercida não mais de modo unilateral, mas a partir de uma legitimidade valorativa transcendente à mera legalidade formal. 4) pela tênue e móvel separação entre o público e o privado, seguida da possibilidade permanente de transição e interação constante entre esses campos, especialmente considerando que o campo privado pode ostentar uma dimensão comunitária.

limite difícil de fixar e sempre móvel. [...] De todas maneiras há que distinguir entre o privado solipsista (e seria a mera moralidade) e o privado comunitário (seria uma eticidade com conteúdo material, que fundamenta a fraternidade – que em princípio é sempre privada – e a solidariedade – que é crítico-alternativa, e por isso também começa a praticar-se na esfera privada). O público é o modo de determinação que transforma a mera intersubjetividade privada em uma subjetividade em posição de ocupar um lugar <<em campo com outros>>, investida de uma função de <<atora>> cujos <<papéis>> ou ações se <<representam>> ante o olhar de todos os outros [...] <<Entrar>> em um <<campo público>> é <<sair>> de uma esfera privada [...] Há então <<limites>> que continuamente estão atravessando, sobrepassando, transplantando e entrecruzando [...]".

¹¹² GABARDO, Emerson. O pós-moderno príncipe e a busca pela tranquilidade da alma. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a teoria do estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.17.

Os próprios conselhos sociais, adiante se verá, são compostos e atuantes a partir de uma realidade híbrida integrativa que contempla articulação permanente entre Estado e sociedade civil.

Uma vez posta a questão dessa nova e necessária relação entre o Estado e a sociedade civil, é chegado o momento de discutir os reflexos e as atualizações do poder político na contemporaneidade.

1.2 PODER CIDADÃO

*Power to the people... Power to the people right on.*¹¹³

John Lennon

O poder organizado e concentrado é a principal característica do Estado Moderno.¹¹⁴ Não por acaso a história do próprio "pensamento político" está indissoluvelmente vinculada ao percurso histórico do poder e das formas de organização das instituições políticas.¹¹⁵ Antes de se constituir de modo único, a percepção da estrutura heterogênea e multifacetada do poder¹¹⁶ como mosaico de dimensões de caráter político, jurídico e econômico constitui pressuposto para a compreensão da dificuldade que é qualificar o desempenho do agir estatal na atualidade. É especificamente o poder político, afinal, o modo do seu exercício, que empresta forma ao conteúdo do que hoje se tem por Estado.

¹¹³ Tradução livre: "Poder às pessoas, poder às pessoas agora".

¹¹⁴ "Desde logo, o que nos interroga diz com o caráter mesmo do Estado Moderno e sua principal características: o Poder." (MORAIS, José Luis Bolzan de. As crises do estado. In: MORAIS, José Luis Bolzan (Org.). **O estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p.10).

¹¹⁵ "[...] trata-se da história do 'pensamento político' indissoluvelmente vinculada ao percurso histórico do poder e das formas de organização das instituições políticas." (WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Introdução à história do pensamento político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.2).

¹¹⁶ "Porque é o poder, logo, as lutas de poder e seus resultados variáveis, aquilo que articula formas heterogêneas de existência social, produzidas em tempos históricos distintos e em espaços distantes, aquilo que as junta e estrutura, num mesmo mundo, numa sociedade concreta, finalmente, em padrões de poder historicamente específicos e determinados." (QUIJANO, Aníbal. Os fantasmas da América Latina. In: NOVAES, Adauto. **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Editora Senac, 2006. p.57).

No contexto da matriz neoliberal¹¹⁷, geradora das mutações capitalistas das últimas décadas, um dos problemas atuais de ordem geopolítica na era da globalização¹¹⁸ capitalista¹¹⁹ reside justamente na supremacia férrea¹²⁰ do poder econômico em detrimento das demais dimensões, dentre as quais a política, o que implica evidente *retraimento da esfera pública*¹²¹. Mais do que um poder pautado pelo império da economia, os tempos contemporâneos são de desnacionalização do

¹¹⁷ Que, como bem explica Lima, consiste em teoria econômica nascida no Pós-Guerra tendo como principais expoentes Hayek e Milton Friedman, fundada a partir de parâmetros impostos pelos acordos de *Bretton Woods* (1944) que resultaram no Consenso de Washington, focado em três ideias fundamentais: acabar com a inflação, privatizar e deixar o mercado regular a sociedade. (LIMA, Abili Lázaro Castro de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002. p.156-176). Complementa Boaventura de Sousa Santos aduzindo que "[...] o chamado consenso de Washington, configura-se um contrato social, ele ocorre a nível internacional entre os países capitalistas centrais. Para todas as outras sociedades nacionais, ele apresenta-se como um conjunto de condições inexoráveis de aceitação acrítica sob pena de implacável exclusão." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.327).

¹¹⁸ "Como sempre sucedeu na história do capitalismo moderno e em todas as formas anteriores de globalização entradas na Ásia, no Índico ou no chamado Oriente Médio, o que designamos por globalização são conjuntos de relações sociais desiguais, sendo por isso mais correto falar de globalizações que de globalização." (SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução geral. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.16).

¹¹⁹ "O capitalismo, se não superado, indica a negação da vida planetária. Ele é predatório em progressão geométrica (ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. **Direito alternativo e contingência**. Florianópolis: Editora CESUSC/IDA, 2007. p.72). Ver Hinkelammert: "[...] este capitalismo 'sem alternativa' se impõe como um capitalismo sem limites" (HINKELAMMERT, Franz J. Pensar em alternativas: capitalismo, socialismo e a possibilidade de outro mundo. In: DUSSEL, Enrique; HINKELAMMERT, Franz; DIERCKSENS, Wim; PAGÁN, Luis N. Rivera; GIRARDI, Giulio; PIXLEY, Jorge (Coord.). **Por um mundo diferente**: alternativas para o mercado global. Tradução de Orlando dos Reis. Petrópolis-RJ: Vozes, 2003. p.10); "O colapso do socialismo soviético demonstra que este socialismo não era a alternativa necessária para responder à crise do capitalismo. A vitória do capitalismo, em compensação, mostra que a crise do capitalismo é a crise da civilização ocidental. Há grandes crises de reprodução da vida humana que estão em processo. Trata-se das crises de exclusão de partes cada vez maiores da população [...]" (p.17).

¹²⁰ O uso da expressão tem fonte de inspiração em Antonio Gramsci.

¹²¹ "Na medida em que a globalização econômica e o neoliberalismo implementar-se, ocorreu *uma crescente interconexão em vários níveis da vida cotidiana a diversos lugares longínquos no mundo, tornando as fronteiras dos Estados obsoletas, resultando no retraimento da esfera pública, ampliando-se, de forma crescente, o espaço de mercado. [...]. A partir de tal conjuntura, verificamos que se desencadeou um processo de retraimento da esfera pública, engendrando uma considerável diminuição da participação popular no palco político [...].*" (LIMA, op. cit., p.306-307).

Estado¹²² e de fortes imposições e pressões externas¹²³. Assiste-se, como nunca, ao apetite propiciado pelo poder devorador, frio e hipertrofiado do mercado, situação que implica o enfraquecimento do poder político.¹²⁴

A experiência catastrófica de duas Grandes Guerras no alongado século XX (1914-1918 e 1939-1945) bem serviu para demonstrar quanto o interesse econômico pode impedir e obstar a convivência pacífica e harmoniosa na Terra, distanciando o ideal de paz perpétua proposto por Kant¹²⁵, reconhecido como irrealizável¹²⁶.

Não por acaso o poder, na visão tradicional, nada mais era do que a instrumentalização do agir estatal por meio da coerção e da força estabelecida por meio de uma reação; não por acaso Max Weber (1864-1920) estabelece o poder como

¹²² "O papel do Estado é um campo de disputa, mas hoje de fato há um processo muito claro de desnacionalização: cada vez mais as políticas nos países parecem ser imposições externas. Se realmente o são é às vezes duvidoso, porque as classes dominantes internas se aproveitam dessas imposições para ter uma nova acumulação primitiva, como foi a última forma em muitos países: a privatização de bens públicos." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.66).

¹²³ Exemplo reside no Estado brasileiro que, inúmeros problemas sociais relacionados à deficiência de políticas públicas básicas, compromete 47,19% o seu orçamento para pagamento de "juros e amortização" de uma dívida externa nunca auditada, o equivalente, em 2012, a mais de um trilhão de reais! (Disponível em: <<http://www.divida-auditoriacidada.org.br>>. Acesso em: 14 nov. 2012).

¹²⁴ "[...] o poder político, finalmente, *se converteu em subalterno de outros poderes* que deixam de sentir sua força em todos os lugares da vida social: os novos poderes econômicos agigantados na última fase de expansão." (CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p.168).

¹²⁵ "Em seu ensaio 'Paz Perpétua', de 1795, Kant instrui os homens ilustrados do seu tempo sobre a necessidade *a priori* da paz. Assim como incumbe aos indivíduos constituir-se em sociedade civil, é dever dos estados, enquanto pessoas morais, pactar entre si o fim das hostilidades de acordo com a razão e estabelecer, dessa forma, a comunidade jurídica internacional. [...] o tom é fatidicamente hobbesiano: 'O estado de paz entre os homens vivendo lado a lado não é o estado natural; o estado natural é um estado de guerra' [...] pode-se supor que esse tom pessimista reflita o quadro de incessantes guerras na Europa, que Kant tem sob os olhos." (ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. In: WEAFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**, 2. 11.ed. São Paulo, Ática, 2006. p.68).

¹²⁶ Nesse sentido é a posição de Dussel: "*En efecto, se nos dice que <<la paz perpetua (en el fin último del derecho de gentes en su totalidad) es ciertamente una Idea irrealizable.*" (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.311). Tradução livre: "Com efeito, nos diz que <<a paz perpétua>> (no fim último do direito de gentes na sua totalidade) é totalmente uma ideia irrealizável".

dominação¹²⁷, Carl-Schmitt (1888-1985) como instrumento de decisão do soberano pautado na estratégia "amigo-inimigo", não sendo diferente a concepção de Nietzsche (1844-1900) ou mesmo Derrida (1930-2004), como bem destaca Dussel¹²⁸.

Por aí já se vê que compreensão do poder é complexa e merece ser desdobrada em camadas e níveis distintos, considerando seus mecanismos, efeitos, relações e dispositivos.¹²⁹ Em concepção própria e contemporânea capaz de indicar essa necessidade, coube a Foucault (1926-1984) ensinar que o poder se localiza de dois grandes modos, ora na ciência (poder disciplinar), ora centrado no Estado e no Direito (poder jurídico), devendo ser reconhecido como algo realmente circular, volátil e nômade, podendo estar situado "aqui e ali" para ser exercido em rede mediante intermediários.¹³⁰ Valorizando o enfoque que Foucault empresta ao poder, merece destaque a posição de Wolkmer:

¹²⁷ A propósito do conceito de poder, dominação e disciplina: "Poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento desta probabilidade. *Dominação* é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis; *disciplina* é a probabilidade de encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem, entre uma pluralidade indicável de pessoas, em virtude de atividades treinadas." (WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. p.33). Cabe ao autor a distinção entre o poder como probabilidade de impor a própria vontade numa relação social e a dominação como probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo. A respeito das formas de dominação (racional, tradicional ou carismática), a sociologia de Weber (2009) de "Economia e Sociedade" também merece atenção.

¹²⁸ "[...] para Arendt lo que Weber llamada <<poder>> es simplemente <<violencia>> (Gewalt), cuestión que deberemos sin embargo matizar." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.136). Tradução livre: "[...] para Arendt o que Weber chamava <<poder>> é simplesmente <<violência>>, questão que deveremos sem embargo matizar". Apontando o fato de Schmitt, Nietzsche e Derrida entenderem o poder político como dominação, como campo político ocupado por estruturas de uma "vontade de poder" organizadas em grupo de amigos e inimigos, é a interpretação de Dussel (p.451).

¹²⁹ "O que é o poder? Ou melhor – porque a pergunta: 'O que é o poder?' seria justamente uma questão teórica que coroaría o conjunto, o que eu não quero –, o que está em jogo é determinar quais são, em seus mecanismos, em seus efeitos, em suas relações, esses diferentes dispositivos de poder que se exercem, em níveis diferentes da sociedade, em campos e com extensões tão variadas." (FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p.19).

¹³⁰ "O poder, acho eu, deve ser analisado como uma coisa que circula, ou melhor, como uma coisa que só funciona em cadeia. Jamais ele está localizado aqui ou ali, jamais está entre as mãos de alguns, jamais é apossado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona. O poder se exerce em rede e, nessa rede, não só os indivíduos circulam, mas estão sempre em posição de ser submetidos a esse poder e também de exercê-lo. Jamais eles são o alvo inerte ou consentidor do poder, são sempre seus intermediários. Em outras palavras, o poder transita pelos indivíduos, não se aplica a eles." (*Ibid.*, p.35).

As significativas e inovadoras concepções das relações de poder ao nível de micropoderes são tratadas por M. Foucault [...] M. Foucault insurge-se contra a ideia de um poder geral e unitário ligado exclusivamente ao Estado, em que toda a gama de poderes existentes na sociedade derivam do Estado. As amplas formas de poder ultrapassam a ordem estatal, estendendo-se e difundindo-se entre escalas das mais elementares da estrutura social. O poder, para Foucault, não é uma propriedade ou coisa natural, mas envolve formas distintas, relações heterogêneas em contínuo deslocamento.¹³¹

Como se vê, há um caráter relacional¹³² no poder, que somente pode existir entre pessoas e instituições.

Do mesmo modo que o poder tem um caráter relacional, também está permeado de um substancialismo indicativo de que a guarda de determinado ingrediente determina o seu exercício, tal como a investidura de um cargo público ou o desempenho de uma função etc.

Na sociedade capitalista, marcada pela desigualdade e exclusão, um dos espaços estruturais gerador de uma forma de poder (e de saber) consiste na relação dos cidadãos e o próprio Estado, estrutura na qual o poder tradicionalmente descende do segundo em relação aos primeiros, numa relação ativo-passiva, como bem explica Boaventura de Sousa Santos: "o espaço-tempo da cidadania, o que normalmente chamamos de espaço público: aí a forma de poder é a dominação, o fato de que há uma solidariedade vertical entre os cidadãos e o Estado"¹³³.

Note-se que o caráter relacional do poder neste modelo de sociedade opera num sentido só, do governante para o governado, quando não, como bem percebe

¹³¹ WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.75.

¹³² *"Qué es el poder? El poder es una relación: un individuo tiene poder sobre otro porque le obliga a hacer lo que de otra forma no haría. Robinson Crusoe, solo en la isla donde naufragó, mientras este solo no tiene ningún poder, únicamente lo adquiere cuando llega Viernes. El problema es evidentemente más complejo cuando la relación de poder ya no es entre individuos sino entre entidades coletivas."* (SARTORI, Giovanni. **La Democracia en 30 lecciones**. México: Taurus, 2009. p.20). Tradução livre: "Que é o poder? O poder é uma relação: um indivíduo tem poder sobre outro porque lhe obriga a fazer o que de outra forma não faria. Robinson Crusoe, sozinho na ilha onde naufragou, enquanto sozinho não tem nenhum poder, unicamente o adquire quando chega Viernes. O problema é evidentemente mais complexo quando a relação de poder já não é entre indivíduos senão entre entidades coletivos".

¹³³ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.62.

Nogueira¹³⁴, na lógica inversa, das coisas para as pessoas, do virtual para o concreto, da metafísica do mercado para os Estados nacionais.

Em tempos contemporâneos, é justamente essa ideia que precisa mudar, razão pela qual há de existir uma circularidade "foucaultiana"¹³⁵ no poder político, disposto e ao alcance tanto de governantes como governados. Mais do que isso, esse poder político, para ser estável, não pode se pautar em pura e simples razão instrumental meio-fim, voltada para a dominação, devendo assumir um traço não só relacional do cidadão com o Estado, mas comunicativo e dialogal, como obra de um consenso que, ao levar em conta o debate dos dissensos, permite agregação do querer como vontade e da razão como forma.

Na lembrança de Carlos Nelson Coutinho, melhor é conceber a "[...] *definição do poder do Estado como uma 'relação' (ou, melhor, como o equilíbrio dinâmico de uma 'correlação de forças')*"¹³⁶, posição que é explicitamente defendida por Nicos Poulantzas, o que também é corroborado pela análise de Wolkmer¹³⁷.

Assim, nada mais contemporâneo e diferenciado do que, ao invés de aceitar o estado de coisa em que vivemos, refletir sobre as alternativas e possibilidades

¹³⁴ NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.102.

¹³⁵ A circularidade do poder para Foucault pode ser extraída de diversos aspectos, um dos quais a compreensão de que este não tem uma localização específica ou centralizada, estando disperso de forma cambiante e sempre presente nas relações sociais. Segundo Foucault, respondendo a questões de uma de suas notáveis entrevistas, "a história do poder da verdade, numa sociedade como a nossa, é uma questão que ronda cabeças, sem parar, há uma centena de anos [...] eu não sou daquele tipo de vigia que afirma ser sempre o primeiro a ter visto o dia clarear. [...] o saber durante séculos, digamos desde Platão, atribui-se, como estatuto, uma essência fundamentalmente diferente da do poder. [...] O saber aparece ligado, em profundidade, a toda uma série de efeitos do poder. A arqueologia é, essencialmente, esta detecção. [...] A verdade tem poder. O poder vai tão longe, penetra tão profundamente, é veiculado por uma rede capilar tão cerrada, que você se pergunta onde ele não existiria. [...] Pois, nós somos todos não somente o alvo de um poder, mas também seu transmissor, ou o ponto de onde emana um certo poder! O que se deve descobrir em nós não é o que está alienado nem o que está inconsciente. São essas pequenas válvulas, esses pequenos difusores, essas minúsculas engrenagens, essas microscópicas sinapses através das quais o poder passa e se acha reconduzido por ele mesmo" (POL-DROIT, Roger. **Michel Foucault: entrevistas**. Rio de Janeiro: Graal, 2006. p.93-95).

¹³⁶ COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes: introdução à teoria marxista do estado e revolução**. São Paulo: Brasiliense, 1985. p.40.

¹³⁷ "[...] o interesse de Poulantzas inclina-se por uma visão relacional do poder e uma concepção de Estado mais ampliada, caracterizada como instância possuidora de 'autonomia relativa' que condensa relações de força [...]" (WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.76).

para estabelecimento de um novas formas¹³⁸ e fluxos de exercício do poder a partir do reposicionamento do relacionamento existente entre cidadão e Estado. É a hora de se pensar no poder consensual no qual a vontade do "querer viver" constitui materialidade a ser complementada por uma razão discursiva e comunicativa de caráter formal.

A premissa de compartilhamento do poder de modo integrado entre Estado e sociedade, ao rejeitar o parâmetro exclusivo da soberania em nome da legitimidade¹³⁹, permite que o processo de "fabricação de sujeitos" criticado por Foucault opere em sentido inverso, na busca de um sentido mais positivo. Isso desde que, ao invés de coação e dominação, tenha-se como premissa de construção da comunidade política plural a busca de consensos possíveis (unidade produzida pela realização discursiva) sem esquecer as premissas de conteúdo material da vida. Esta, por exemplo, a posição de Dussel:

*El consenso de la comunidad política, lo hemos visto repetidamente, constituye un momento esencial del poder en su sentido positivo, radical. Las voluntades no podrían consolidar la potencia de los muchos sin la unidad que se funda en el consenso. En esto coincidirían H. Arendt, J. Habermas, A. Gramsci y esta Política de la Liberación.*¹⁴⁰

¹³⁸ Nesse sentido: "Entre otras razones porque nada hay menos ortodoxo que reflexionar sobre otras formas de ejercer el poder. [...] De reflexionar y de proponer alternativas, transformaciones políticas, sociales o simplemente...humanas, que nada tienen que ver con el miserable – y por supuesto ortodoxo – estado de cosas (de todas las cosas) en que vivimos." (GÜELL, Pedro Ibarra; GURRUTXAGA, Igor Ahedo. **Democracia participativa y desarrollo humano**. Madrid: Editorial Dykinson, 2007. p.13). Tradução livre: "Entre outras razões porque não há nada menos ortodoxo do que refletir sobre outras formas de exercer o poder [...] De refletir e propor alternativas, transformações políticas, sociais ou simplesmente...humanas, que nada têm a ver com o miserável e por isso ortodoxo – estado de coisas (de todas as coisas) em que vivemos".

¹³⁹ Que, como já referido anteriormente, conforme bem salienta Wolkmer não se confunde com legalidade. Enquanto a legalidade é a qualidade do exercício do poder e representa conceituação exclusivamente jurídica com estrutura dogmática pautada em normas e preceitos jurídicos, a legitimidade é a qualidade do título do poder e implica em noção substantiva e ético-política cuja força reside no interesse e vontade ideológica dos integrantes de uma dada organização social ou comunidade por adesão ou consenso valorativo. (WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.83).

¹⁴⁰ DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.316. Tradução livre: "O consenso da comunidade política, vimos repetidamente, constitui um momento essencial do poder no seu sentido positivo, radical. As vontades não poderiam consolidar a *potencia* dos muitos sem a unidade que se funda no consenso. Nisto coincidiram H. Arendt, J. Habermas, A. Gramsci e esta Política da Libertação".

Para Dussel o poder político consensual deve articular o momento material da vontade e o momento formal da razão discursiva, pois é a partir desta codeterminação que será possível sair de uma ação puramente instrumental (razão técnica de meio e fim) para uma ação estratégica, uma ação prático-política que inclui maior complexidade e normatividade.¹⁴¹

Nesse contexto, fundamental a compreensão de que o poder político não admite apenas uma visão negativa de "dominação" das instituições sobre o indivíduo, podendo ser concebido como instrumento para emancipação e libertação dos povos, especialmente na realidade latino-americana¹⁴², onde cada vez mais valoriza-se o surgimento do *poder cidadão* (*citizen power/poder ciudadano/pottere del cittadini*). Tudo depende da natureza das ações políticas, dos objetivos integrantes do funcionamento das instituições e, sobretudo, dos princípios a serem adotados.

No cenário complexo do sistema-mundo¹⁴³, apesar de o Estado exercer papel fundamental de empreender ações capazes de tornar a vida comunitária mais equilibrada, a ele não mais cabe ser o centro exclusivo irradiador da política e do próprio direito, momento em que ganha destaque o poder atribuído ao cidadão para que este acompanhe e interfira positivamente nessas esferas, inclusive fiscalizando o desempenho estatal.

Demonstrando a magnitude do conceito de poder cidadão, assim se posiciona Dussel: "[...] O *Poder cidadão* é a última instância fiscalizadora [...] a culminação de

¹⁴¹ "[...] debe articular una vez más un momento material (la voluntad) y un momento formal (la razón discursiva) sin última instancia, y desde esa coimplicación (codeterminación) se tiene que distinguir claramente entre una acción instrumental (de la razón técnica medio-fines) y una acción propiamente estratégica [...] que se presenta como una acción práctico-política que incluye mayor complejidad y normatividad que la meramente instrumental" (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.132). Tradução livre: "deve articular uma vez mais o momento material (a vontade) e um momento formal (a razão discursiva) sem última instância, e desde essa coimplicação (codeterminação) tem-se que distinguir claramente entre uma ação instrumental (da razão técnica meio-fins) e uma ação propiamente estratégica [...] que se apresenta como uma ação prático-política que inclui maior complexidade e normatividade que a meramente instrumental".

¹⁴² Dominação que, particularmente no contexto da América Latina, fez com que a colonialidade e globalidade se estabelecessem como fundamentos e modos formadores de um novo padrão de poder, conforme QUIJANO, Aníbal. Os fantasmas da América Latina. In: NOVAES, Adauto. **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Editora Senac, 2006. p.50.

¹⁴³ "A história do sistema-mundo moderna tem sido, em grande parte, a história da expansão dos povos e dos Estados Europeus pelo resto do mundo" (WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu: a retórica do poder**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.29)

todo um procedimento permanente de participação dos membros da comunidade desde sua base) de todos outros Poderes e instituições"¹⁴⁴.

Por ora quis-se apenas apresentar dados que permitam revisão de conceitos e atualização sobre a problematização do poder político na contemporaneidade, considerações que serão relevantes para a compreensão do nosso objeto de pesquisa. Nesta altura não há como avançar nas reflexões sem trazer à tona o debate sobre a democracia, até mesmo porque é no seu contexto que a corporificação das intuições e das instâncias para exercício deste novo tipo de poder será projetada.

1.3 DEMOCRACIA¹⁴⁵: PARADIGMA HEGEMÔNICO EM CRISE?

*Un sistema democrático concreto es una estructura empírica, nunca perfecta [...] y, por lo tanto, ningún sistema empírico o histórico [...] puede tener la pretensión de ser el modelo democrático a imponer a cualquier otro Estado. Todos los sistemas empíricos democráticos pueden acercarse o alejarse de um modelo ideal inalcanzable, imposible de efectuarse empíricamente de manera acabada.*¹⁴⁶

De nada adianta buscar a superação da dicotomia Estado e sociedade civil a partir da defesa de um novo relacionamento entre essas instâncias; de nada serve propor uma perspectiva de o cidadão compartilhar parcela do poder político se, ao lado dessas premissas, não houver preocupação em se atualizar criticamente a discussão sobre a democracia (o governo do povo¹⁴⁷), este grande paradigma

¹⁴⁴ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.70.

¹⁴⁵ As considerações aqui tecidas não têm a pretensão de revisar a teoria democrática, o que, por certo, excederia aos limites do presente trabalho.

¹⁴⁶ DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.278.

¹⁴⁷ Agregado das expressões demos (povo) e kratos (poder), que se diferencia da monarquia (governo de um) e da oligarquia (governo de poucos).

sociopolítico da Modernidade¹⁴⁸ que, diferentemente do que se pensa, como bem mostra Dussel, não tem matriz exclusivamente grega¹⁴⁹.

No eterno conflito e tensão entre soberania e legitimidade, surge a compreensão de que, a democracia, mais do que uma determinada forma de governo possível, consiste em *modelo padrão de Estado*¹⁵⁰, *direito fundamental do gênero humano*, constituindo propriamente uma quarta dimensão de direitos fundamentais.¹⁵¹

¹⁴⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2005. p.21.

¹⁴⁹ Dussel defende a necessidade do helenocentrismo ser superado, salientando que a expressão *demos* não é grega nem indoeuropeia, tendo origem no Estado-nação egípcio que remonta a 3000 antes de Cristo, oriunda do termo egípcio *aldea*, que, segundo explica ao tratar dos modelos de democracia, consistiria, assim como comunidade, na expressão *demos*. Nas palavras de Dussel: "*El primer límite a superar es el helenocentrismo de las filosofías políticas en boga. Todas comienzan siempre en Grecia. Cuando se habla de demo-cracia se olvida que demos significa en egipcio <<aldea>>; no es una palabra griega ni <<indoeuropea>> [...] Y así podríamos de-struir, de-construir una por una las palabras más técnicas, más fundamentales de la política griega, que tiene su origen en el mundo egipcio y mesopotámico, fenicio, semita, de la Edad del Bronce, del III y II milenio a. C, en el territorio que posteriormente ocuparán como invasores bárbaros los griegos*" (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: historia mundial y crítica**. Madrid: Trotta, 2007. p.11). Tradução livre: "o primeiro limite a superar é o helenocentrismo das filosofias políticas em voga. Todas começam sempre na Grécia. Quando se fala de demo-cracia se esquece que *demos* significa em egípcio <<aldeia>>; não é uma palavra grega nem <<indoeuropeia>> [...] E assim poderíamos destruir, desconstruir uma a uma as palavras mais técnicas, mais fundamentais da política grega, que tem sua origem no mundo egípcio e mesopotâmico, fenício, semita, da Idade de Bronze, do III ao II milênio a.C, no território que posteriormente será ocupado pelos gregos como invasores bárbaros." "[...] <<Egypto y China siguen siendo los dos modelos, las fuentes originales de la ciencia, de la técnica, de la ideología y de la organización>>. En efecto, Egipto institucionaliza el primer Estado-nación con enorme continuidad, y por ello tendrá la mayor duración en la historia política mundial, desde aproximadamente el 3000 a.C y, ya sin interrupciones, hasta el presente [...] Estamos en la fuente misma de lo que será Grecia [...]" (*Ibid.*, p.26); Tradução livre: "[...] <<Egito e China seguem sendo os dois modelos, as fontes originais da ciência, da técnica, da ideologia e da organização>>. Com efeito, Egito institucionaliza o primeiro Estado-nação com enorme continuidade, e por isso terá a maior duração na história política mundial, desde aproximadamente 3000 a.C e, sem interrupções, até o presente [...] Estamos na fonte mesma do que será a Grécia [...]. "[...] *La comunidad tenía representantes en cuerpos (en Sais, como en todo Egipto, la <<aldea>> o <<comunidad>> se denominaba en copto antiguo: démos), que fueron abiertos a todos los ciudadanos*" (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.452). Tradução livre: "[...] A comunidade tinha representantes em corpos (em Sais, como em todo o Egipto, a <<aldeia>> ou <<comunidade>> se denominava em código antigo: *démos*), que foram abertos a todos os cidadãos." Em sentido contrário, por exemplo, cita-se a posição de Pietro Costa, segundo o qual a democracia antiga situa-se em Atenas, no final do século VI a.C. (COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico**. Curitiba: Juruá, 2010. p.212).

¹⁵⁰ HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p.98.

¹⁵¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do estado**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.54.

Não por acaso é a democracia o paradigma hegemônico de organização do poder hoje adotado como modelo pela maior parte do mundo¹⁵², verdadeiro princípio universal de legitimação¹⁵³, razão pela qual pode-se dizer que *a democracia é hoje menos questionada do que nunca*¹⁵⁴. Como afirma Dussel, chegou-se a um momento histórico da humanidade em que uma comunidade não tida como democrática deixa de ser política no seu sentido pleno.¹⁵⁵

Duas questões preliminares reputam-se fundamentais na compreensão da democracia. *Quem é o povo? Como se atua democraticamente?*

Já que a democracia significa o *poder do povo*¹⁵⁶, uma das primeiras problematizações passa em saber, sob o ponto de vista material como se dá a determinação do conceito de povo, consistente no grau zero da legitimidade democrática.¹⁵⁷ Como bem expõe Dussel, mais do que sempre ter sido um sistema institucional, *a democracia é um princípio que teve que superar os limites da prévia definição de quais eram os membros efetivos da comunidade*.¹⁵⁸ Diferentemente de estar na mão de um (ex: monarquia) ou de poucos (ex: oligarquia), a ideia da titularidade do poder pelo povo harmoniza-se com a premissa de igualdade, indicativa do reconhecimento do valor de cada cidadão, fato que, por si só, revela a íntima relação

¹⁵² "[...] atualmente, existem mais democracias no mundo do que em qualquer outra época. De acordo com dados da Freedom House, em 2006, 123 países qualificavam-se como democracias políticas, o registro mais alto em toda a história da humanidade. A democracia política implica que pelo menos em todos esses países são realizadas eleições razoavelmente livre e limpas." (O'DONNELL, Gabriela Ippolito. Sociedade civil, organizações da sociedade civil e democratização na Argentina. In: SORJ, Bernardo. **Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. 2010. p.17).

¹⁵³ A afirmação é de Marcos Nobre, lembrando posição de David Held. (NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.21).

¹⁵⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2005. p.21.

¹⁵⁵ DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.407.

¹⁵⁶ Agregado das expressões demos (povo) e kratos (poder).

¹⁵⁷ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p.109.

¹⁵⁸ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.110.

estabelecida entre cidadania e democracia¹⁵⁹. Nesse sentido, como ensina Müller¹⁶⁰, todos que vivem e atuam num determinado território e são atingidos pela ação ou omissão do Estado como destinatários de pretensões civilizatórias esperadas, constituem instâncias de legitimidade e servem de substrato para configuração de um conceito plurívoco de povo. Esse é o povo sujeito da democracia que nela pode participar de modo individual ou coletivo.

No tocante ao debate de *como* há de se exercer a democracia, dentre as diversas teorias¹⁶¹ e modelos normativos (elitista, pluralista, liberal, participativa, deliberativa, radical etc.) e formas de expressão disponíveis (direta, indireta/representativa, participativo-deliberativa etc.), coube à democracia representativa¹⁶²

¹⁵⁹ "A política democrática dispõe-se a criar condições – institucionais, políticas e associativas – para que os cidadãos organizados controlem seus governos e participem deles, cobrem responsabilidades dos diferentes atores do jogo social e ponham em curso processos ampliados de deliberação, de modo que se viabilizem lutas e discussões públicas em torno de como viver, do como governar e do como conviver. [...] Cidadãos ativos são, portanto, personagens vitais da democracia, devendo ser, por isso, constantemente 'criados' e 'organizados' (pela educação, pelo debate público, pela multiplicação de espaços institucionais de discussão e deliberação)." (NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.94-95).

¹⁶⁰ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia**. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p.110.

¹⁶¹ Em síntese, exposição de Nobre apresenta 5 (cinco) teorias democráticas. 1) Uma delas é a "competitivo elitista", tendo com autor paradigmático Joseph Schumpeter, o qual entende a democracia como arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias à reprodução social e econômica nas condições de uma sociedade pós-tradicional, o que se faz por intermédio dos membros das elites nos partidos e pelos ocupantes de cargos públicos; 2) a segunda teoria é a pluralista, tendo como expoente Robert Dahl, compreensiva de que a democracia decorre da lógica da distribuição do poder, modelo que resguarda proteção de minorias e assegura direitos de participação de modo bem mais amplo que o modelo elitista; 3) a terceira teoria, também tida como "legal", de forte acento liberal ("nova direita"), contexto no qual merecem destaque as figuras de Friedrich Hayek e Robert Nozick, entende a democracia como meio para salvaguardar a liberdade como mais alto fim político; 4) a quarta teoria cuida do modelo denominado "participativo", no qual se destacam autores da denominada "nova esquerda", tais como Carole Pateman, Nikos Poulantzas e C. B. Macpherson, tem perfil contraposto ao modelo legal que foca a necessidade da democracia permitir a superação das desigualdades materiais, o que inclui aumento significativo da participação nos processos decisórios sem deixar de lado as instituições da democracia representativa; 5) a quinta e última teoria consiste no modelo da democracia deliberativa, preocupada com o debate e com um ideal de justificação política mediante argumentação pública entre iguais, corrente na qual merecem destaque as posições de Joshua Cohen e Jürgen Habermas. (NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução**. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.31-34).

¹⁶² Para Boaventura existem três pressupostos metacontratuais (contrato social): um regime geral de valores, um sistema comum de medidas e um espaço-tempo privilegiado. Esse sistema comum de valores vai além do dinheiro e mercadoria. Por exemplo, "a perspectiva e a escala aplicadas ao princípio da soberania popular tornam possível a democracia representativa: a um número X de habitantes corresponde um número Y de representantes." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.319).

de matriz pluralista consolidar-se como alternativa operacional mais viável do que a democracia direta. Isso se dá, dentre outros aspectos, a partir de uma compreensão da democracia sob o prisma formal da garantia do voto periódico para eleição de governantes, os quais, pautados pela lógica operativa da maioria absoluta ou relativa¹⁶³, servirão como corrente de transmissão para defesa e decisão dos interesses do povo.

Explicando e engrenagem de funcionamento da democracia por meio da representação como forma de delegação da vontade popular pelo voto, especialmente diante da dificuldade de manifestação direta e permanente do cidadão mesmo em tempos de sensíveis avanços tecnológicos, assim esclarece Capella:

Este 'povo', que historicamente significou só uma parte da população, é considerado titular do poder soberano, naturalmente, sempre que o exerça como tal 'povo político', isto é, fundamentalmente votando. Agora bem: para os assuntos públicos de um estado é difícil que possa dar-se um processo de exercício *direto* do poder soberano, ao menos se entende tal exercício direto em sentido próprio. Não é fácil – nem está ao abrigo da demagogia –, inclusive em nossos tempos contemporâneos de grandes possibilidades abertas pela informática, submeter a decisão de todos os assuntos da esfera pública diretamente ao povo dos cidadãos. Por isso se recorre a diversos procedimentos de *delegação* da vontade popular. [...] Para instrumentar a delegação, se pode adotar um sistema de mandatários ou um sistema de representação. Em um sistema de mandatários, os titulares da soberania ou mandantes instruem a seus delegados acerca de sua vontade e podem exigir a responsabilidade dos mandatários, inclusive revogando-os, se ao atuar em seu nome se apartam da vontade manifestada. Em um sistema de representantes, os titulares da soberania a delegam incondicionalmente por um tempo determinado. [...] A função formal da cidadania ou povo soberano fica limitada na prática à eleição de 'representantes' políticos. Como é impossível lograr a unanimidade do povo ou a 'vontade de todos', supõe-se que através dos sistemas eleitorais com a participação de quantos querem fazê-lo se formam maiorias, renováveis e susceptíveis de modificação, que constituem o mais aproximado formalmente à 'vontade de todos'; essas *maiorias* determinam o que na terminologia herdada de Rousseau se chama *vontade geral*.¹⁶⁴

¹⁶³ Nesse sentido a reflexão de Sartori (SARTORI, Giovanni. **La Democracia en 30 lecciones**. México: Taurus, 2009). Maioria e minoria que, a propósito não é um critério de verdade, nem de validade, mas simplesmente uma condição de eficácia e factibilidade que permite tomada de decisões diante das exigências temporais de uma comunidade (e da própria política), já que a decisão perfeita, com consenso absoluto, é empiricamente impossível. (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.426-427).

¹⁶⁴ CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p.116-117.

Paradoxalmente, não obstante essa reconhecida hegemonia democrática, diversos são os sedimentos e os desdobramentos contemporâneos a ensejarem atribuição de crise à democracia.¹⁶⁵

Uma delas é de origem marxista. Para os adeptos dessa corrente, assim como o Estado é o comitê dos interesses do capital¹⁶⁶, a democracia também representa interesses burgueses de dominação. Poulantzas é um dos expoentes a sustentar que a condução do poder estatal nada mais faz do que materializar a possibilidade de o Estado atuar ideológica e incoerentemente a favor e serviço das classes dominantes¹⁶⁷ de modo a realizar uma cega micropolítica¹⁶⁸. Nas suas palavras, a *ideologia dominante se materializa e se encarna nos aparelhos de Estado e constitui cimento indispensável para unificar as pessoas nos diversos aparelhos de Estado e fazê-lo funcionar a serviço das classes dominantes*.¹⁶⁹

Em contrapartida, mostrando que a questão é polêmica, em atualização e contraponto dessa compreensão, Carlos Nelson Coutinho defende a necessidade de superação e *crítica radical* do modelo social autoritário imposto em países de socialismo real¹⁷⁰ ao sustentar que o futuro de uma visão comunista/socialista

¹⁶⁵ " [...] este livro se pergunta sobre a sorte da democracia num momento em que ela parece triunfar em nível planetário. Mas se trata realmente de um triunfo?." (LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo**: triunfo e decadência do sufrágio universal. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora Unesp, 2004. p.10).

¹⁶⁶ ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. **Direito alternativo e contingência**. Florianópolis: Editora CESUSC/IDA, 2007. p.70-71.

¹⁶⁷ "[...] a ideologia dominante se materializa e se encarna nos aparelhos de Estado e constitui cimento indispensável para unificar as pessoas nos diversos aparelhos de Estado e fazê-lo funcionar a serviço das classes dominantes." (POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado In: _____. (Org.). **O estado em crise**. Rio de Janeiro, Graal, 1977. p.13-14).

¹⁶⁸ "[...] a incoerência prodigiosa, e muito característica, da política atual do Estado, cada vez mais reduzida a micropolíticas espasmódicas, imediatistas e contraditórias entre si, o que chamamos de 'vão cego' ou mais nobremente ausência de projeto global de sociedade por parte do Estado e de suas diversas maiorias governamentais." (*Ibid.*, p.41).

¹⁶⁹ *Ibid.*, p.13-14.

¹⁷⁰ "[...] estou hoje convencido de que o futuro do comunismo depende não apenas do pleno reconhecimento do valor universal da democracia, mas também – como direta consequência disso – da sua capacidade de efetuar uma crítica radical (no sentido marxiano da expressão) do modelo social autoritário imposto aos países do chamado 'socialismo real'." (COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2.ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984. p.13); "Essa nova concepção foi expressivamente sintetizada por Enrico Berlinguer [...] E, precisamente por ser universal, o valor da democracia não se limite a áreas geográficas." (p.18).

depende do pleno reconhecimento da *democracia como valor universal*¹⁷¹ que não se limite a áreas geográficas.

Dentre as críticas feitas à democracia, merecem destaque as que discutem seu eventual atrelamento a um padrão ocidental de "direitos humanos" sem respeito a interculturalidade¹⁷², sua vinculação ao modelo capitalista¹⁷³ etc.

Um dos maiores críticos da democracia no tempo presente é Jacques Rancière. O filósofo francês, em obra específica denominada "Ódio à Democracia"¹⁷⁴, chega a mencionar a existência de um "escândalo democrático": jamais haverá, em nome da

¹⁷¹ A expressão tem origem em discurso de Enrico Berlinguer em Moscou, em 1977, por ocasião do aniversário da 60.^a Revolução Russa de outubro de 1917: "A democracia não é hoje apenas o terreno no qual o adversário de classe é obrigado a retroceder, mas é também o valor historicamente universal sobre o qual fundar uma original sociedade socialista.

¹⁷² Relevante debate nesse sentido desenvolve-se entre Norberto Bobbio e Boaventura de Sousa Santos, o primeiro defendendo o caráter universal dos direitos humanos e o segundo desconfiando desse padrão como tentativa sobreposição da cultura dominante do ocidente sobre a contra-hegemonia do oriente. A proposta de Boaventura enfatiza a necessidade de tradução do conceito de "direitos humanos" por uma perspectiva intercultural, pois se trata propriamente de um conceito ocidental que precisa ser interpretado contextualmente. "Por exemplo, com o conceito de 'direitos humanos' faço uma tradução intercultural entre este conceito – que é de fato um conceito ocidental [...]" (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.40). Immanuel Wallerstein acompanha a posição crítica de Boaventura: "Os conceitos de democracia e de direitos humanos, de superioridade da civilização ocidental – porque baseada em valores e verdades universais – e de inescapabilidade da submissão ao 'mercado' são apresentados como idéias evidentes por si sós. Mas ela não são nada evidentes. Trata-se de idéias complexas que precisam ser analisadas com atenção e despidas de seus parâmetros nocivos e não-essenciais para que sejam avaliadas com sobriedade e postas a serviço de todos e não de poucos." (WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu: a retórica do poder**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.28).

¹⁷³ Lênin chegou a dizer que "a república democrática é a melhor crosta possível do capitalismo." (LÊNIN, Vladimir. **O estado e a revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.31). Sob outro enfoque, entendendo existir tensão entre democracia e capitalismo, é a posição de Boaventura de Sousa Santos: "[...] a tensão entre capitalismo e democracia é constitutiva do Estado moderno metropolitano, e a legitimidade deste, maior ou menor, esteve sempre vinculada de modo mais ou menos equilibrado como resolveu essa tensão" (SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.322); no mesmo sentido Subirats: "*Recordemos que capitalismo y democracia no han sido nunca términos que convivieran con facilidad. La fuerza igualitaria de la democracia ha casado más bien mal con un sistema económico que considera la desigualdad como algo natural y con lo que hay que convivir de manera inevitable, ya que cualquier esfuerzo en sentido contrario será visto como distorsionador de las condiciones óptimas del funcionamiento del mercado.*" (SUBIRATS, Joan. Democracia, participación ciudadana y transformación social. In: GÜELL, Pedro Ibarra; GURRUTXAGA, Igor Ahedo. **Democracia participativa y desarrollo humano**. Madrid: Editorial Dykinson, 2007. p.29). Tradução livre: "Recordemo-nos que capitalismo e democracia nunca foram termos que conviveram com facilidade. A força igualitária da democracia casou mal com um sistema econômico que considera a desigualdade algo natural e com o que se há de conviver de maneira inevitável, já que qualquer esforço em sentido contrário será visto como distorsionador das condições ótimas do funcionamento do mercado".

¹⁷⁴ RANCIÈRE, Jacques. **El odio a la democracia**. Buenos Aires: Amorrortu, 2007. p.75-77.

política, um princípio único da comunidade capaz de legitimar a ação dos governantes a partir de leis. Para ele, a palavra democracia não designa propriamente nem uma forma de sociedade, nem uma forma de governo, não sendo a sociedade democrática outra coisa a não ser um traçado ilusório destinado a sustentar o jogo das oligarquias; daí porque pode-se afirmar que não há um governo democrático, mas sim exercício de poder da minoria sobre a maioria. Para Rancière, há uma separação entre o exercício do governo e a representação da sociedade, o que pode ser simplificado pela oposição entre democracia direta e democracia representativa. Na mesma obra, em outro trecho, conclui Rancière que a democracia praticada atualmente opera diante de uma lógica de inversão:

[...] lo que denominamos democracia es un funcionamiento estatal y gubernamental exactamente inverso: elegidos eternos que acumulan o alternan funciones municipales, regionales, legislativas o ministeriales, y que tienen amarrada a la población por un lazo fundamental, el de la representación de los intereses locales; gobiernos que hacen las leyes ellos mismos; representantes del pueblo masivamente surgidos de una escuela de administración; ministros o colaboradores de ministros reubicados en empresas públicas ou semipúblicas; partidos financiados por el fraude en los mercados públicos; hombres de negocios que invierten sumas colosales a fin de obtener un mandato electoral; jefes de imperio mediáticos privados que utilizan sus funciones públicas para apoderarse de los medios públicos de comunicación. Nosotros no vivimos en democracias. [...] Vivimos en estados de derecho oligárquicos [...] Una <<democracia>> sería, en suma, una oligarquía que concede a la democracia suficiente espacio como para alimentar su pasión.¹⁷⁵

É por aí que se vê que, especificamente no que diz respeito à democracia como forma de governo, como modo de exercício do poder, um dos fatores propulsores mais relevantes que servem de dínamo à crise do capitalismo reside na preponderância da democracia indireta ou representativa ante outras possibilidades de expressão de participação política (participativa, deliberativa ou mesmo radical).

¹⁷⁵ Tradução autor: "O que denominamos democracia é um funcionamento estatal e governamental exatamente inverso: eleitos eternos que acumulam ou alternam funções municipais, regionais, legislativas ou ministeriais, e que tem dominado a população por um laço fundamental, que é a representação dos interesses locais; governos que fazem as leis por si mesmos; representantes do povo massivamente surgidos nas escolas de administração; ministros ou colaboradores de ministros realocados em empresas públicas ou semipúblicas; partidos financiados pela fraude dos mercados públicos; homens de negócio que investem sumas colossais para obtenção de um mandato; chefes de impérios midiáticos privados que utilizam as funções públicas para apoderarem-se dos meios públicos de comunicação. Nós não vivemos em democracias. [...] Vivemos em Estados de direito oligárquicos [...] Uma democracia seria, em suma, uma oligarquia que concede à democracia suficiente espaço para alimentar sua paixão." (RANCIÈRE, Jacques. **El ódio a la democracia**. Buenos Aires: Amorrortu, 2007. p.104-107).

Desde que o desenvolvimento da democracia moderna passa a apostar predominantemente no caráter representativo¹⁷⁶ em detrimento dos meios de democracia direta, abre-se espaço para questionamento da democracia como padrão ideal para estabelecer a vida em comunidade. Tal questão, a propósito, já havia sido percebida pelo próprio Jean-Jacques Rousseau, crítico feroz da representação¹⁷⁷ como forma de materialização da soberania.¹⁷⁸ Não se olvide, afinal de contas, que a representação

¹⁷⁶ Diversos são os expoentes nesse sentido, desde a compreensão elitista da política proposta por Platão, que imagina o filósofo como o melhor governante para a cidade, passando pelos exemplos de Madison e Syèyes. Madison defende que as eleições têm o efeito de depurar e ampliar o ponto de vista do povo pela mediação de um corpo de cidadãos escolhidos cuja sabedoria é capaz de discernir o autêntico interesse do país, pessoas cujo patriotismo e amor à justiça será menos suscetível de desvios, considerações temporais ou parciais, razão pela qual a vontade pública expressada pelos representantes do povo é como se este próprio tivesse se agrupado para formulá-la; Syèyes, por sua vez, sustenta que os cidadãos devam nominar representantes mais capazes do que o próprio povo para conhecer o interesse geral e interpretar as próprias vontades (extraído de SINTOMER, Yves. *Presupuestos participativos como instrumento de transformación?* In: GÜELL, Pedro Ibarra; GURRUTXAGA, Igor Ahedo. **Democracia participativa y desarrollo humano**. Madrid: Editorial Dykinson, 2007. p.225).

¹⁷⁷ Representação defendida pela visão conservadora de Burke, contida no Discurso aos eleitores de Bristol. "Neste discurso Burke defende com brilhantismo a independência da atividade de um representante. Este, ao invés de se guiar por instruções de seus representados, deveria se orientar pelo bem geral de toda a comunidade e agir de acordo com seu próprio julgamento e consciência." (KINZO, Maria D'Alva Gil. Burke: a continuidade contra a ruptura. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**, 2. 11.ed. São Paulo, Ática, 2006. p.17); no mesmo sentido era a visão de Benjamin Constant, para o qual a ideia de Rousseau era arcaica, já que a participação direta na vida política seria improponível na moderna civilização mergulhada na distinção entre esfera pública e privada e tendo na representação uma necessária conexão (COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010. p.216).

¹⁷⁸ "A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada. Ela consiste essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa. Ela é a mesma ou é outra; nisso não há meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes. São quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. [...] A ideia dos representantes é moderna. [...] Não sendo a lei senão a declaração da vontade geral, é claro que, no poder legislativo, o povo não pode ser representado, mas pode e deve sê-lo no poder executivo, que não é senão a força aplicada à lei. [...] Seja como for, no momento em que um povo se atribui representantes, deixa de ser livre, não é mais povo." (ROUSSEAU, Jean Jaques. **O contrato social**. São Paulo: Escala, s/d. p.128). "Uma outra instituição que merece muita atenção por parte de Rousseau é a da representação política. A força de suas expressões no capítulo XV do livro III do Contrato poderia dar a entender uma certa intransigência quanto a um mecanismo que ficaria consagrado pelas democracias modernas. No entanto, para permanecer coerente aos seus princípios, sempre na exigência de legitimidade da ação política, Rousseau não admite a representação ao nível da soberania. Uma vontade não se representa. [...] O exercício da vontade geral através de representantes significa uma sobreposição de vontades. Ninguém pode querer por um outro. Quando isso ocorre, a vontade de quem a delegou não mais existe e não mais está sendo levada em consideração. Donde se segue que a soberania é inalienável. Mas Rousseau reconheceria a necessidade de representantes a nível de governo." (NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org). **Os clássicos da política**. 14.ed. São Paulo: Ática, 2006. p.197-198. p.197-198).

abrange um ser e um agir, *uma estratégia contra uma ausência por algum motivo insuperável*, a partir da qual um ser se apresenta e age por intermédio de outro.¹⁷⁹

Tal fato mostra-se ainda mais grave e preocupante no contexto da América Latina¹⁸⁰, onde houve (e ainda há) legado colonial de conquista, violência, exploração, autoritarismo, pressão e dominação externa, incluindo a herança de períodos de ditadura militar opressora da liberdade de consciência, a determinar que muitos "fantasmas" prejudiquem a percepção e resolução de nossos problemas¹⁸¹, dentre os quais se situam a consolidação da democracia, a brutal desigualdade socioeconômica, bem como a adoção de uma perspectiva muitas vezes distorcida para uma compreensão mais clara dos reais problemas do continente que, diferentemente da União Europeia, a despeito de valiosos esforços recentes, ainda não consegue se articular e se mobilizar como verdadeiro bloco-histórico contra-hegemônico capaz de fazer frente ao imperialismo anglo-saxão/estadunidense¹⁸² ou europeu.

¹⁷⁹ COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010. p.155

¹⁸⁰ "Na América Latina, *ética da libertação* é justificar a bondade, heroicidade e santidade da práxis de libertação de um povo oprimido em El Salvador, Guatemala, Argentina ou Brasil [...]" (DUSSEL, Enrique. **Ética comunitária**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1987. p.268).

¹⁸¹ A propósito disso, bastante didática é a posição de Aníbal Quijano: "[...] a colonialidade do poder faz da América Latina um cenário de des/encontros entre nossa experiência, nosso conhecimento e nossa memória histórica. Não surpreende, por isso, que nossa história não tenha podido ter um movimento autônomo e coerente e, ao contrário, tenha se configurado como um longo e tortuoso labirinto no qual nossos problemas não resolvidos nos habitam como fantasmas históricos. E não se poderia reconhecer e entender esse labirinto, ou seja, debater nossa história e identificar nossos problemas, se não se conseguisse primeiro identificar nossos fantasmas, convocá-los e lidar com eles." (QUIJANO, Aníbal. Os fantasmas da América Latina. In: NOVAES, Adauto. **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Editora Senac, 2006. p.58).

¹⁸² A respeito do imperialismo estadunidense e sua influência na América Latina sob a perspectiva histórica, indica-se a leitura da obra "Imperialismo y liberación", de Pablo González Casanova (CASANOVA, Pablo González. **Imperialismo y liberación**: una introducción a la historia contemporânea de América Latina. 9.ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1991. p.11-49), na qual o autor concentra-se em examinar o período de 1880 a 1973 como marco para ascensão e crise, o que se dá mediante exemplos concretos, seja de nacionalismos e desenvolvimentismos históricos fomentados para propiciar um capitalismo de estado do qual a periferia seria dependente, seja da proposta estadunidense de caracterização do povo como "inimigo interno" a ser reprimido pela burguesia e elite local como forma de conter rebeliões e revoluções, seja o treinamento da estrutura militar que incidiu no período da ditadura como estratégia contra-revolucionária desestabilizadora, na penetração cultural da empresa multinacional (ex: Aliança para o Progresso) ou mesmo possibilidade de intervenção militar direta estadunidense na América Latina (ex: Doutrina Monroe de Roosevelt em 1904, Resolução 560 aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos em 1965 reconhecendo direito dos Estados Unidos empregar suas forças armadas em qualquer país do continente, tentativa fracassada de conter a Revolução Cubana, indicativo de que no período de 1950 a 1972 a CIA americana chegou a empregar 11.000 membros em ações clandestinas para

A realidade brasileira é capaz de expressar diversos desses aspectos, máxime considerando que o sentido do termo "democracia" não é separável do contexto histórico-cultural¹⁸³, da tradição na qual estamos inseridos. Uma das heranças e dos pesos do autoritarismo, traço marcante em diversos momentos históricos do Brasil (colonial, imperial e períodos de rupturas, como foi o caso do Estado Novo ou da ditadura militar), consiste na constatação de que nossa democracia permaneceu sempre muito mais formal do que propriamente material-significativa, apresentando caráter notoriamente instável e oscilante.

De qualquer modo, expressivo foi o artigo 1.º, parágrafo único, da Constituição em vigor, ao estabelecer a soberania verdadeiramente popular, vinculada à vontade do povo, prevendo tanto a democracia *direta*¹⁸⁴ ("todo o poder emana do povo, que o exerce [...] diretamente") como a *indireta* ou representativa ("todo o poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos").

influência na política de governos estrangeiros etc.), da sociedade de consumo e de outros valores da metrópole estadunidense como forma de obstruir a consciência das massas latino-americanas etc. A propósito, Dussel: "Na América Latina, a política antiguerilha tinha dado seus frutos, com a morte na Bolívia do 'Che' Guevara em 1967, graças à formação de corpos militares especialmente treinados nos Estados Unidos [...]" (DUSSEL, Enrique. **De Medellín a Puebla**: uma década de sangue e esperança. São Paulo: Loyola, 1981. v.1. p.48-49).

¹⁸³ COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010. p.211.

¹⁸⁴ A propósito disso, dentre os estudiosos do direito público, Juarez Freitas traz relevante contribuição sobre o tema ao sustentar a necessidade de reinvenção da agenda democrática a fim de que, na releitura da Constituição brasileira, como verdadeira correção de rumo, a modalidade direta de democracia passe a ser preferencial (a democracia de verdade e de peso) e não mais residual em relação à democracia representativa (tida por ele como um edifício assombrado). Em artigo específico sobre o tema, o referido autor defende a necessidade de participação social efetiva no processo de escolhas e execução das políticas públicas realizadoras de direitos como processo de redimensionamento energético do poder democrático, em verdadeiro regime de cogovernança, construindo esta *neodemocracia*, sob diversos e plurais argumentos, dentre eles: 1) a compreensão de que o direito constitucional à democracia tem preferência pela democracia direta e deve ocupar lugar principal e não subalterno, estabelecendo-se relação de complementaridade e não de oposição/dicotomia entre democracia representativa e participativa/deliberativa; 2) defesa de que a racionalidade intersubjetiva e o debate interativo realizado pela própria sociedade potencializa a construção proativa da cidadania democrática, permitindo melhores teleológicas e deontológicas escolhas e reduzindo a excessiva discricionariedade solipsista do administrador público, reconceituando e relegitimando o poder como relação e não puramente como fruto da dominação carismática, tradicional ou racional legal (Weber); 3) sustentação de que a revitalização da democracia pela via direta permite a transição do mero garantismo formalista de direitos e deveres fundamentais para incremento da eficácia na sua implementação; 4) defesa de que o Estado Democrático Constitucional pressupõe renascimento e primazia emancipatória da sociedade civil, sendo o salutar convívio entre as esferas públicas e privada salutar e necessário à boa administração e à implementação das transformações necessárias permitindo que o cidadão assuma o papel de protagonista na tomada das escolhas que afetam sua vida cotidiana. (FREITAS, Juarez. **Direito constitucional à democracia**. In: FREITAS, Juarez. TEIXEIRA, Anderson V. **Direito à democracia**: ensaios transdisciplinares. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p.11-39).

A democracia direta cujo incremento tanto se preconiza, encontra limitações da ordem da factibilidade¹⁸⁵, uma das quais consistentes na impossibilidade (e até mesmo inconveniência) de se entender que toda e qualquer questão deva ser decidida pelo homem como "cidadão total"¹⁸⁶.

Por mais que a realidade populacional e as dimensões continentais do País tornem impensável uma consulta permanente da população para todo e qualquer assunto, sob pena de inviabilidade¹⁸⁷ ou mesmo banalização da participação, ainda que a democracia, como ideal, exija mecanismos contramajoritários muitas vezes incompatíveis com a maturidade das instituições da sociedade política, isso não

¹⁸⁵ *"Hemos visto que la democracia electoral no es muy exigente [...]. En cambio, en la democracia como participación la idea es que existe un ciudadano participante que decide. El mismo también las cuestiones (en vez de delegar en los representantes). Es posible? O mejor dicho, hasta qué punto es posible? [...] Participación es tomar parte activa, voluntaria e personalmente. [...] El hecho es, por tanto, que la participación verdadera tiene las piernas cortas, es decir, se circunscribe a las cifras pequeñas. [...] Votar en un referendun o en la computadora personal vuelve a ser un acto solitario. Aquí la participación como un tomar parte colectivamente ya no tiene nada que ver. Per lo cierto es que, en nombre de la participación, la democracia representativa, que es una democracia indirecta, se ve desbordada y sustituida por una democracia directa. [...] Ahora bien, la invitación a 'participar más' es meritoria; Pero si se hincha desmedidamente, como si toda la democracia pudiera resolver en participación, es una recaída infantil (como habría dicho Lenin). Y es también una recaída no sólo impracticable de hecho, sino también conceptualmente peligrosa, que nos propone a un ciudadano que vive para servir a la democracia, en lugar de una democracia que existe para servir al ciudadano."* (SARTORI, Giovanni. **La Democracia en 30 lecciones**. México: Taurus, 2009. p.35-37). Tradução livre: Viu-se que a democracia eleitoral é muito exigente [...] Diferentemente, na democracia como participação a ideia é que existe um cidadão participante que decide. Ele mesmo decide as questões ao invés de delegar aos representantes. É possível? Melhor dizendo, até que ponto é possível? [...] Participação é tomar parte ativa, voluntária e pessoal. [...] A questão é, portanto, que a participação verdadeira tem as pernas curtas, vale dizer, se circunscribe a cifras pequenas. [...] Votar em um referendo ou no computador pessoal torna a ser um ato solitário. Aqui a participação como uma tomada de posição coletiva já não tem nada que ver. Porém, o certo é que, em nome da participação, a democracia representativa, que é uma democracia indireta, se vê desbordada e substituída por uma democracia direta. Veja-se bem, o convite a 'participar mais' é meritório; mas se se incha desmedidamente, como se toda a democracia se pudesse resolver em participação, torna-se uma recaída infantil (como havia dito Lênin). E é também uma recaída não só impraticável de fato, como também conceitualmente perigosa, que nos propõe um cidadão que existe para servir à democracia e não uma democracia que serve ao cidadão.

¹⁸⁶ A lição é de Norberto Bobbio na obra "O futuro da democracia". Nas suas palavras: "A hipótese de que a computadorocracia, como tem sido chamada, permita o exercício da democracia direta, isto é, dê a cada cidadão, a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril. A julgar pelas leis promulgadas a cada ano na Itália, o bom cidadão deveria ser convocado para exprimir seu próprio voto ao menos uma vez por dia. O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral." (BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 12.^a reimp. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p.39).

¹⁸⁷ ROUSSEAU, Jean Jaques. **O contrato social**. São Paulo: Escala, s/d. p.93: "Não se pode imaginar que o povo fique incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos [...]."

serve para justificar nossa inexpressiva tradição histórica na utilização dos institutos e instrumentos de democracia direta¹⁸⁸ (plebiscito e referendo, em especial)¹⁸⁹.

Na realidade brasileira, como de resto na maior parte dos países, a política se estabelece a partir da *democracia representativa*, a qual, para um bom funcionamento, precisa contar com uma estruturação adequada de partidos políticos, sindicatos e outros fatores de ordem individual e coletiva.

Nesse contexto, *democratizar a democracia* é apostar em formatos complementares à democracia representativa, tais como a participação e a deliberação; é ter em conta que há muita inovação democrática emergindo do Sul, ainda que a teoria da democracia continue sendo produzida no Norte¹⁹⁰. Por conta disso Boaventura de Souza Santos destaca a importância de pensarmos e projetarmos uma *democracia radical de alta intensidade*, premissa que desde já se afirma como uma das soluções possíveis para resgatar o sentido da democracia:

[...] o importante é que, se estamos tentando fazer uma teoria política nova, uma democracia radical de alta intensidade, sabemos que isso será somente por meio da democratização de todos os espaços. Então, minha definição de democracia é: substituir relações de poder por relações de autoridade compartilhada. É um trabalho democrático muito mais amplos do que se pensava até agora.¹⁹¹

¹⁸⁸ "Não vou tomar uma posição acerca do papel da democracia direta nas sociedades modernas, exceto por dizer que penso haver ocasiões nas quais é perfeitamente apropriado recorrer aos eleitores para decidir uma questão diretamente em vez de deixá-la a cargo dos políticos eleitos por eles." (ELSTER, John. Democracia, justiça e eleições. In: SCHÜLLER, Fernando; AXT, Günter; DA SILVA, Juremir Machado da. **Fronteiras do pensamento**: retratos de um mundo complexo: São Leopoldo: Editora Unisinos, 2008. p.210-211). A propósito, alertando para o fato de que por vezes a mera opinião não basta, é o alerta de Dussel: "*El Principio democrático no deberá confundirse con un igualitarismo sin exigencias normativas, que se inclina sin serio debate y deliberación a la mera opinión de la mayoría puramente quantitativa. El antiguo defecto de la demagogia no ha dejado de ser la fácil pendiente en la que puede derivar un democratismo superficial de encuestas*". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.425). Tradução livre: "O Princípio Democrático não deverá confundir-se com um igualitarismo sem exigências normativas, que se inclina sem sério debate e deliberação à mera opinião de uma maioria puramente quantitativa. O antigo defeito da demagogia não deixa de ser a mais fácil subida que pode derivar um democratismo superficial de pesquisas".

¹⁸⁹ Na história do Brasil, no tocante à democracia direta formalizada, houve uma consulta em 1963 sobre sistema de governo, outra em 1993 sobre regime e sistema de governo, em 2005 discutiu-se a proibição ou não de armas de fogo no contexto do Estatuto do Desarmamento e em 2010 e 2011 duas questões específicas, no caso, horário no Acre e divisão do Pará em outros Estados foram objeto de exame.

¹⁹⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.22.

¹⁹¹ *Ibid.*, p.62.

Como forma de amenizar os problemas da representação como mediação entre a vontade do cidadão e o exercício do poder político por um agente delegado, no que diz respeito à esfera jurídico-normativa, conforme será melhor esmiuçado posteriormente, cumpre reconhecer o mérito de nossa Constituição Republicana de 1988 ter criado mecanismos de democracia participativo-deliberativa, vale dizer, de democracia construída da base, de modo ascendente, de "baixo para cima".

Esse modelo, para ser eficaz e realizável, precisa permitir a participação política em menor escala de modo a aproximar governo e cidadão. É por isso que no atual cenário de crise do paradigma democrático mostra-se fundamental combinar a proposta vigente de democracia representativa com o exercício de uma democracia participativo-deliberativa capaz de expressar-se localmente.

Assim se posiciona Coutinho ao defender e

conceber uma transformação radical do Estado mediante a articulação entre a ampliação e o aprofundamento das instituições da democracia representativa (que foram também uma conquista das massas populares) e a explicitação das formas de democracia pela base e a proliferação de focos autogestionários.¹⁹²

Poulantzas salienta que a complementação da representação parlamentar pelo povo, a partir de expressões democráticas situadas dentro de uma determinada territorialidade, passíveis de serem exercidas em nível tanto central como regional ou local, é uma das soluções possíveis¹⁹³.

Segundo Dussel, a crise de representação, ao constituir uma burocracia política afastada das necessidades reais do povo, impõe a criação de *novas instâncias* capazes de atuarem como *vasos comunicantes* em conjunto com as instituições já existentes na cultura política concreta, tudo de modo a permitir maior atividade fiscalizatória cidadã

¹⁹² COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista do estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985. p.79.

¹⁹³ POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado In: _____ (Org.). **O estado em crise**. Rio de Janeiro, Graal, 1977. p.39.

permanente, o que somente se dá a partir da articulação do modo representativo com canais de expressão de cunho participativo-deliberativo.¹⁹⁴

Problematizada a questão do relacionamento entre Estado e sociedade, situada a importância do poder cidadão no contexto do debate crítico-reflexivo que pode ser feito sobre a democracia, aspectos importantes para compreensão do objeto de pesquisa, cujo exame concreto será feito a partir do Capítulo 2, cumpre discutir a última categoria introdutória, a qual se refere ao controle social.

1.4 O QUE É O CONTROLE SOCIAL?

E tens o direito de ser livre. Ninguém nesse mundo pode impedir. Porém não espere por esse direito. Acorde, levante, lute.

Edson Gomes (**Acorde, levante e lute**)

Na passagem do Estado Absoluto para o Estado Constitucional, a separação e o controle dos poderes são exigências que alcançam todas as constituições, como

¹⁹⁴ "[...] ante la crisis de la representación, ya que los elegidos van constituyendo una burocracia política auto-referente, privilegiada, que se vuelve opaca a las exigencias de la sociedad civil y del ámbito social, será necesario crear nuevas instancias [sic] que modifiquen las formas de gobierno tradicionales y que creen vasos comunicantes con nuevas instituciones que permitan la fiscalización y la recreación de una mayor participación ciudadana, permanentemente. Será necesario transformar las formas de gobierno articulando una <<democracia representativa>> con una <<democracia participativa>>". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.433). Tradução livre: "[...] ante as crises da representação, já que os eleitos vão constituindo uma burocracia política auto-referente, privilegiada, que se torna opaca às exigências da sociedade civil e do âmbito social, será necessário criar novas instâncias que modifiquem as formas de governo tradicionais e que criem vasos comunicantes com novas instituições que permitam a fiscalização e a recreação de uma maior participação cidadã, permanentemente. Será necessário transformar as formas de governo articulando uma <<democracia representativa>> com uma <<democracia participativa>>". "La <<democratización>> de un sistema empírico debe siempre partir de la realidad existente, creando nuevas instituciones en coherencia con las ya existentes en esa cultura política concreta". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.437). Tradução livre: "A <<democratização>> de um sistema empírico deve sempre partir da realidade existente, criando novas instituições em coerência com as já existentes na cultura política concreta".

ensina o artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão.¹⁹⁵

Nesse sentido, a doutrina:

Não importa a qualificação ou adjetivo que se lhe acrescente – Liberal, Democrático ou Social. Se não garantir nem concretizar a liberdade, se não limitar o poder dos governantes, se não fizer da moralidade administrativa artigo de fé e fé pública, ou princípio de governo, se não elevar os direitos fundamentais ao patamar de conquista inviolável de cidadania, não será Estado de Direito. [...] essa fórmula imperecível, que é o alicerce jurídico de todas as Constituições já promulgadas, porquanto não há Direito nem Justiça onde não se estabelecem limites à autoridade de quem governa: 'Toda sociedade, em que não se assegura a garantia dos direitos nem se determina a separação de poderes, não tem Constituição'.¹⁹⁶

Não sem razão o *constitucionalismo é a teoria do governo limitado, da democracia limitada*.¹⁹⁷

Sendo o Poder Executivo o responsável pela administração do interesse público, incluindo a arrecadação, o dispêndio dos recursos e a realização de direitos por intermédio de políticas públicas, é sobre ele que recai a maior necessidade de controle no exercício das funções. Como bem salienta Capella, "o fundamental da divisão de poderes é, naturalmente, que existam limites claros à atuação do governo,

¹⁹⁵ Ainda que não se deva perder de vista a necessidade de percepção crítica quanto ao padrão hegemônico europeu decorrente da pretensão de universalidade deste e de outros documentos. Fazendo valer a ressalva, merece registro a advertência de Hespanha: "[...] certos valores jurídicos políticos pretensamente universais e adquiridos para sempre e para todo o lado (como os direitos contidos nas declarações universais dos direitos do homem). De facto, em qualquer destes casos, não apenas é difícil escamotear a incômoda constatação de que se trata de princípios que nasceram em (e estão ligados a) uma tradição jurídica e política local (a europeia), como é difícil desconhecer que são 'lidos' diferentemente nos diversos contextos culturais do nosso mundo. A vida, a liberdade, a autodeterminação individual, a igualdade dos sexos, não são sentidas por todo o lado da mesma forma; e, ainda que uma certa globalização cultural (*global village*) tenha disseminado universalmente essas ideias, elas não são entendidas em todo o lado como tendo as mesmas implicações. Daí que, por muito que estes valores apareçam como supremos e indiscutíveis para uma certa comunidade cultural (v.g., o 'mundo ocidental'), nunca se pode dá-los como universalmente adquiridos ("*taken for granted*") e evidentes. Esta é, porventura, uma das mais fecundas – mas, também, mais perturbadoras – aquisições da teoria contemporânea dos direitos fundamentais." (HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2005. p.506).

¹⁹⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do estado**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.45.

¹⁹⁷ Vide GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. São Paulo: Saraiva, 2012. p.41.

sempre o mais forte dos poderes pela natureza das funções estatais que correm a seu cargo".¹⁹⁸

Para além da obrigação ordinária que as instituições fiscalizatórias da sociedade política devam cumprir o papel de acompanhar as atividades do Executivo (ex: Parlamento, Tribunais de Contas, Ministério Público etc.), parte-se do princípio de que o próprio regime democrático justifica a criação de mecanismos que permitam participação ativa e permanente do cidadão no acompanhamento das atividades do governante.¹⁹⁹ Esse um dos objetivos dos que defendem necessidade de uma cultura de amplo acesso à informação e transparência na ação política empreendida pelo Estado.

Por mais que a Administração Pública exista para atendimento do bem comum²⁰⁰, sabe-se que muitas vezes os governantes distanciam-se do cumprimento adequado da representação, situação que muitas vezes não é detectada com a agilidade esperada pelas instituições burocráticas que integram a ossatura organizacional do Estado, as quais, muitas vezes, somente reagem tardiamente e ainda assim a partir de reclamações concretas dirigidas pela população ou veiculadas pela pressão dos órgãos de comunicação social.

Dessa forma, sabendo-se que o poder possui traço relacional que percorre a trajetória do governante ao governado, considerando que diversas situações de negatividade, deficiência ou inexistência de atuação estatal no tocante a direitos e políticas públicas são experimentadas diretamente pelo cidadão-vítima, ganha força

¹⁹⁸ CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p.149-150.

¹⁹⁹ "A política democrática dispõe-se a criar condições – institucionais, políticas e associativas – para que os cidadãos organizados controlem seus governos e participem deles, cobrem responsabilidades dos diferentes atores do jogo social e ponham em curso processos ampliados de deliberação, de modo que se viabilizem lutas e discussões públicas em torno de como viver, do como governar e do como conviver. [...] Cidadãos ativos são, portanto, personagens vitais da democracia, devendo ser, por isso, constantemente 'criados' e 'organizados' (pela educação, pelo debate público, pela multiplicação de espaços institucionais de discussão e deliberação)." (NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.94-95).

²⁰⁰ "O princípio geral que domina toda a atividade estatal, exercida através da Administração Pública, é o bem comum. A Administração Pública – notadamente ao manejar os chamados poderes administrativos – não pode objetivar interesses particulares. A afronta a esse preceito convulsiona e desacredita a ação administrativa. Afinal a existência da Administração Pública só tem sentido em função de uma justa e equitativa distribuição, entre os cidadãos, dos direitos e os encargos sociais." (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões sobre direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.21).

a compreensão de que o Estado Constitucional deve estimular a prática de mecanismos pelos quais a sociedade possa exercer vigilância²⁰¹ e monitoramento sobre as ações estatais.

Essa ideia de controle é inerente à concepção de República e à própria ideia de Estado Democrático de Direito, opções expressas do nosso modelo constitucional (artigo 1º e parágrafo único da Constituição). Como bem define Rafael Maffini, "num regime jurídico que se pretenda legítimo, as normas de atribuição de poder devem ser necessariamente acompanhadas de modo de controle"²⁰².

No mesmo sentido, destacando a importância do controle como pressuposto da República, também para que o Estado obtenha legitimidade perante a comunidade política no exercício de suas ações, é a posição de Nogueira:

Sem um aparelho de Estado ativo, bem dimensionado, submetido a controles republicanos e tecnicamente qualificado, e ao mesmo tempo sem um Estado reconhecido como referência da coletividade e capacitado para propiciar padrões civilizados de luta política e disputas pelo poder, o único futuro discernível é o darwinismo social, do egoísmo individualista e da intolerância.

Tanto é assim que no âmbito do direito administrativo o controle dos atos da Administração Pública constitui tema relevante, sendo matéria da qual todos os

²⁰¹ [...] *poder del pueblo sobre quién? Obviamente, del pueblo sobre el pueblo. En este proceso primero hay un movimiento ascendente, de transmisión de poder del pueblo hacia el vértice de un sistema democrático, y después un movimiento descendente del poder del gobierno sobre el pueblo. Así el pueblo es al mismo tiempo, en un primer momento, gobernante, y en un segundo momento, gobernado. Son procesos muy delicados porque si no vigila el trayecto, si en la transmisión del poder los controlados se sustraen al control de los controladores, el gobierno sobre el pueblo corre el riesgo de no tener nada que ver con el gobiernos del pueblo. De eso se encarga la maquinaria del constitucionalismo.* (SARTORI, Giovanni. **La Democracia en 30 lecciones**. México: Taurus, 2009. p.21). Tradução livre: "[...] poder do povo sobre quem? Obviamente, do povo sobre o povo. Neste processo primeiro há um movimento ascendente, de transmissão do poder do povo até o vértice de um sistema democrático, e depois um movimento descendente do poder do governo sobre o povo. Assim o povo é ao mesmo tempo, em um primeiro momento, governante, e em um segundo momento, governado. São processos muito delicados se não se vigia o trajeto, se na transmissão do poder os controlados se subtraem do controle dos controladores, o governo sobre o povo corre o risco de não ter nada que ver com o governo do povo. Disso se encarrega a maquinaria do constitucionalismo."

²⁰² MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p.258.

tratadistas se ocupam com maior ou menor destaque.²⁰³ Quanto à origem, este controle pode ser tanto interno/administrativo como externo²⁰⁴; no tocante ao momento, pode ser anterior ao ato, concomitante a ele ou posterior, assumindo uma feição preventiva ou repressiva.

Interno é aquele controle realizado pela própria Administração Pública e também por cada instituição no exercício da função administrativa, ainda que atípica. A exigência de controle interno decorre não só da ideia de República, como também do princípio constitucional da eficiência (artigo 37, *caput*, da Constituição), indicando a necessidade de cada instituição dispor de estrutura permanente de monitoramento. Um exemplo disso são as Corregedorias, Ouvidorias, Comissões Disciplinares, quando não os próprios Conselhos Nacionais no caso do Ministério Público e Poder Judiciário.

Externo é aquele controle feito pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário quando este é demandado pelo Ministério Público ou pelo próprio cidadão (exemplos: ação civil pública, ação popular definida no artigo 5.º, LXXIII ou exercício do direito de petição tal como previsto no artigo 5.º, XXXIV, "a", da Constituição da República). No desempenho do controle externo, merece destaque a existência dos Tribunais de Contas (artigo 31, § 1.º, da CR) como órgãos de auxílio e a própria possibilidade de investigação conduzida pelo Poder Legislativo no cumprimento deste papel (ex: Comissão Parlamentar de Inquérito), bem como a previsão da possibilidade de controle jurisdicional (artigo 5.º, XXXV, da CR).

Contudo, seja endógeno ou exógeno, o controle preventivo ou repressivo promovido das instituições não basta. Por mais que as instituições devam aprimorar sistemas de acompanhamento e avaliação de suas atividades, nenhum controle será tão efetivo e eficaz como aquele desenvolvido de modo pulverizado por toda a sociedade e coextensivo aos cidadãos, inclusive como exigência coerente com a própria democracia, como resultado do já referido poder cidadão.

²⁰³ "A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001. p.586).

²⁰⁴ "A Administração Pública, direta, indireta ou fundacional, assujeita-se a controles internos e externos. *Interno* é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. *Externo* é o efetuado por órgãos alheios à Administração." (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p.212).

Apesar das dificuldades inerentes a uma *desvalorização da política que parece brotar das próprias estruturas do mundo globalizado*, na agenda reformadora do Estado brasileiro praticada a partir dos anos 90, como expressão do compromisso com o regime democrático, constata-se que houve inegável

aumento do controle social e a incorporação de mecanismos de participação e descentralização à gestão das políticas sociais. Nesse movimento, uma cultura democrática-participacionista floresceu no setor público, ajudando a que se tomasse maior consciência da relevância no protagonismo social.²⁰⁵

Sob o ponto de vista constitucional, nessa transição necessária do poder-dominação ao poder focado no cidadão, impõe-se a edificação de um *controle social* implementado a partir da participação da comunidade.²⁰⁶ O controle social é um dos eixos de um novo associativismo focado no trabalho articulado no apoio ou parcerias com programas oficiais governamentais.²⁰⁷

Conforme José dos Santos Carvalho Filho, denomina-se *controle social* a vigilância exercida sobre o Poder Público de modo exógeno originária de parcela, segmentos ou grupos sociais, o qual pode ser efetivado por duas formas, pela comunidade (diretamente ou por meio de representantes escolhidos) ou por intermédio das instituições destinadas à defesa do povo (ex: Ministério Público).²⁰⁸

A conjugação da necessidade de controle a partir de premissas participativo-deliberativas, sob o ponto de vista do governo, não por acaso fez com que a

²⁰⁵ NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.42-43.

²⁰⁶ A propósito da área de saúde, a "participação da comunidade" é uma das diretrizes (artigo 198, III, da Constituição).

²⁰⁷ "Em geral este associativismo está estruturado ao redor de dois eixos: controle social – para o caso daqueles que participam de conselhos gestores, assembléias, fóruns e câmaras participativas de articulação entre representantes da sociedade civil e de órgãos públicos [...]." (GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p.171).

²⁰⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.844-845.

experiência da construção do "Orçamento Participativo²⁰⁹" (OP) fosse adotada em inúmeros entes federativos da realidade brasileira (ex: Município de Porto Alegre²¹⁰, gestão de 1988/1992 no Município de São Paulo²¹¹), com reprodução em países da Europa, notadamente Itália e Portugal²¹².

A propósito do assunto, no recorte de realidade sob exame, as maiores premissas constitucionais de controle social encontram-se dispostas no artigo 198, III, e 204, II e 227, § 7.º, respectivamente para as áreas da saúde, assistência social e infância e juventude.

Esse controle a ser exercido pelo cidadão pode ser levado a termo tanto sob o ponto de vista individual como fomentado por organizações coletivas, dentre as quais a associação livre de pessoas, a composição do terceiro setor, quando não, propriamente, espaços democráticos que tenham a missão de viabilizar o encaminhamento e processamento de informações e dados relacionados à atuação

²⁰⁹ "Desde as formulações de Nicos Poulantzas (1981) sobre a combinação entre democracia representativa e democracia direta, essa formulação não tinha encontrado fórmulas que a materializassem, até que o projeto do orçamento participativo apontou precisamente nessa direção, introduzindo no sistema representativo tensões fortes, que questionam suas formas de existência e ao mesmo tempo formulam embriões de reforma democrática radical do Estado, representando as tendências mais avançadas e ricas de propostas de democracia participativa nas últimas décadas"; p.668: "De todas as experiências de democracia participativa, aquelas do chamado 'orçamento participativo' são as mais avançadas"; p.670: "Na contramão das tendências dominantes, as políticas de orçamento participativo permitem fortalecer os direitos de cidadania e resgatar a importância do espaço político e o significado dos interesses públicos, e dão início a um processo de reforma radical do Estado centrada numa esfera pública renovada – nem estatal, nem privada: pública." (SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.659).

²¹⁰ "[...] estratégia de reforma democrática radical do Estado, representada pelas experiências de orçamento participativo, particularmente aquelas iniciadas em Porto Alegre, no sul do Brasil" (*Ibid.*, p.660); "Tendo nos governos do Partido dos Trabalhadores de Porto Alegre, no sul do Brasil, já ao longo de 13 anos, sua referência central, essas experiências foram estendidas a outras cidades e inclusive estados do país, além de desenvolver outras modalidades em outros países." (p.668).

²¹¹ A propósito da gestão de Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo ter sido marcada pela 'inversão de prioridades', a ponto de "um governo de uma cidade considerada ingovernável" ter se lançado à aventura do orçamento participativo como prática inovadora, a afirmação é de Emir Sader (*Ibid.*, p.669).

²¹² Experiências internacionais de participação podem ser consultadas na seguinte obra: DA SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Orgs.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010.

da Administração Pública, como é o caso do funcionamento dos conselhos sociais²¹³, estrutura que será analisada a partir do Capítulo 2.

Esclarecendo a importância do controle social ser exercido não só pelos conselhos, mas por outras instâncias de associativismo e participação popular é a posição de Gohn:

[...] acrescenta-se à lista as inúmeras ações de associações civis e redes cidadãs. Muitas delas se apresentam como movimentos sociais de fiscalização e controle das políticas públicas, atuando em Fóruns, conselhos, câmaras, consórcios, etc. em escala local, regional e nacional, principalmente no Brasil e na Colômbia. Trata-se de funções de caráter político, pois representam segmentos sociais. O'Donnel (1998) denominou este processo de accountability vertical. Teoricamente pode-se denominar estes processos de democracia deliberativa, parte da construção de uma política republicana.²¹⁴

Indicando os diversos motivos e benefícios decorrentes da inserção do cidadão no centro do processo de controle e avaliação do funcionamento de serviços públicos, tomando como exemplo a área de saúde, merece destaque a compreensão de Guido Ivan de Carvalho e Lenir Santos:

A principal dessas manifestações, de caráter verdadeiramente administrativo e de inigualável alcance político, consiste em colocar o cidadão no centro do processo de avaliação das ações e serviços de saúde. Quando a avaliação de desempenho do SUS e dos resultados produzidos deixa de constituir apenas uma tarefa de controle interno dos órgãos do Estado [...] o serviço público de saúde ganhará autenticidade, pois corresponderá às necessidades reais da população. [...] Com essa mudança na estrutura e no funcionamento do SUS, que provocará, fatalmente, o engajamento de servidores públicos na missão de servir ao público, a administração dos serviços de saúde e os resultados de sua atuação ganharão em eficiência e relevância social, e o

²¹³ Salientando a importância dos conselhos se constituírem em instâncias de fiscalização, cita-se posicionamento a respeito por membro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Fernando Guimarães: "Aparentemente utópica, a democracia participativa felizmente cresce na medida da multiplicação de entidades intermediárias da sociedade, como as de caráter associativo e corporativista, as organizações não governamentais, os conselhos municipais e estaduais e os observatórios sociais. [...] Diante desse quadro e para ampliar o raio de ação do controle, tenho proposto e tomado iniciativas concretas para a institucionalização de uma rede de controle composta por conselhos de educação, saúde, segurança, observatórios sociais, ONGs, intercâmbio com universidades e órgãos técnicos especializados que possam, à luz de suas estruturas, colaborar no acompanhamento de políticas públicas, permitindo torná-las mais eficientes e com melhor qualidade." (GUIMARÃES, Fernando. Conselhos Municipais e Cidadania. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 23 ago. 2011).

²¹⁴ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p.20.

Estado deixará de ser o árbitro incontestável do interesse coletivo. O interesse coletivo, geral, da população, se evidenciará por meios naturais, ou seja, mediante a declaração de necessidades dos destinatários do serviço e a avaliação por estes feita dos serviços oferecidos pelo Estado. Essa é a manifestação mais importante do controle social: o cidadão e usuário no centro do processo de avaliação e o Estado deixando de ser o árbitro infalível do interesse coletivo, do bem comum.²¹⁵

Do ponto de vista histórico-político, o advento do controle social constitui expressão da cidadania. Esta, mais do que um *fundamento* (artigo 1.º, II, da Constituição), revela poderosa conquista da República, ainda mais considerando a tradição histórica de *formas verticais de organização da sociabilidade política*²¹⁶ brasileira, não raras vezes assombrada por uma tradição oligárquica e autoritária ancorada na dependência (antes colonial, depois imperial, depois ditatorial etc.).

Assim, o controle social surge como expressão do resgate de uma cidadania ativa empunhada como bandeira nas lutas sociais²¹⁷ dos anos 70 e 80 e dali para diante não mais abandonada²¹⁸, ainda que se constate significativo descompasso entre a pretensão dos atores sociais e os canais de acesso e poder vigente nas instituições²¹⁹.

²¹⁵ CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS, Lenir. **Sistema Único de Saúde**: comentários à Lei Orgânica da Saúde (Leis n.º 8080/90 e n.º 8.142/90). 4.ed. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2006. p.247-248.

²¹⁶ AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p.27.

²¹⁷ "A dimensão da cidadania foi resgatada com ímpeto e vigor, tornando-se a principal bandeira reivindicatória dos anos 70 e 80. Fortalecida pela conjuntura internacional que também destacava a questão dos direitos humanos como básicos, a cidadania tornou-se o móvel e o articulador das lutas sociais ocorridas".

²¹⁸ "Os anos 90 talvez venham a ser denominados no Brasil como a década das lutas cívicas pela cidadania. [...] As novas lutas sociais dos anos 90 têm ganho espaço e destaque junto à mídia eletrônica e na imprensa, e relevância no conjunto da sociedade. Elas são organizadas por coletivos supra partidários [...] Enquanto nos anos 80 as lutas e os movimentos sociais foram organizados por entidades político-partidárias, sindicais, religiosas, e outras, nos anos 90, são pluriclassistas [...] mais difusas do ponto de vista sociopolítico." (GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001. p.205).

²¹⁹ *Ibid.*, p.207-208.

Nesse cenário onde poucos têm muito e muitos não têm sequer o mínimo para viver com dignidade²²⁰, para além do aperfeiçoamento das instituições, o controle social consiste na expressão viva da cidadania no seu viés coletivo, na sua dimensão cívica decorrente da ocupação dos assuntos que transcendem o interesse individual e repercutem no modo (e na vontade) de viver da comunidade, na efetivação e luta por direitos sociais, agora agregando não só entidades político-partidárias, segmentos religiosos ou sindicais, mas novos organismos comunitários, um dos quais compõe o objeto desta pesquisa. Eis a questão, enfim, de saber o que são, quais são, como estão compostos e de que modo funcionam e operam essas *conquistas contemporâneas da cidadania brasileira* fruto da participação popular no governo da coisa pública: os conselhos.²²¹

²²⁰ "Numa sociedade terrivelmente segmentada e fragmentada, onde as diferenças sociais são marcantes, onde há fome e miséria, ao lado do luxo e da ostentação, e o mundo do consumo impera como valor básico na estruturação da vida das pessoas, o fato delas reivindicarem o direito a ter direitos, sobre tudo aquilo que a sociedade oferece para apenas alguns, e o fato do ressurgimento de campanhas de solidariedade, são fatos históricos marcantes e promissores." (GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001. p.209).

²²¹ *Ibid.*, p.210.

CAPÍTULO 2

OS CONSELHOS SOCIAIS NO BRASIL

Já tendo sido apresentada atualização abstrata de conceitos relevantes no âmbito do Direito Público (Estado, sociedade civil, poder, democracia e controle), o que se tentou fazer com algum grau de problematização a partir da sistematização de posicionamentos que serão úteis ao desenvolvimento desta investigação, chega-se ao momento de expor, concretamente, a delimitação existencial e operativa dos conselhos sociais.

Assim, o presente capítulo tem a proposta de examinar aspectos gerais relativos ao funcionamento dos conselhos sociais no Brasil.

Quer-se aqui apresentar as diversas denominações possíveis, seu contexto de surgimento no Brasil e na América Latina, suas múltiplas funções, sua composição, bem como dois aspectos fundamentais: matrizes filosófica (razão comunicativa) e político-jurídica (democracia participativo-deliberativa).

A pretensão de esboçar contornos do que se poderia denominar uma teoria geral sobre conselhos sociais constitui pressuposto relevante à ulterior pretensão de se projetar a identidade político-jurídica dessas instâncias, reflexão central que pressupõe clareza e familiaridade com a compreensão empírica do objeto pesquisado.

2.1 ESCLARECIMENTO TERMINOLÓGICO

É possível ver também aqui como a terminologia é convencional, mas tem sua importância na determinação de erros e desvios que ocorrem quando não se leva em conta que é sempre necessário recorrer às fontes culturais para determinar o valor exato dos conceitos, já que, sob um mesmo chapéu, podem estar diferentes cabeças.²²²

Certo de que todo o objeto da realidade está impregnado e constituído linguisticamente, passo inicial consiste na denominação que há de ser emprestada

²²² GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v.1. p.129.

aos colegiados que discutem, controlam, fiscalizam e deliberam políticas públicas²²³ no âmbito da realidade brasileira. Como chamá-los? Eis a questão.²²⁴

Existem diversas nomenclaturas possíveis, sendo as mais usuais "conselhos gestores"²²⁵, "conselhos setoriais"²²⁶, conselhos temáticos institucionalizados²²⁷, "conselhos institucionalizados"²²⁸, "conselhos de políticas"²²⁹ "conselhos de políticas

²²³ Demonstrando a conexão entre participação, cidadania e políticas públicas, bastante importante a lição de Gohn: "O conceito de participação cidadão está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas. Portanto, não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas também as políticas públicas." (GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.59).

²²⁴ "Se nos dice que <<La realidad con la que confrontamos nuestras oraciones no es una realidad desnuda, sino que ella misma está ya siempre impregnada lingüísticamente. La experiencia con la que controlamos nuestros supuestos está estructurada de forma lingüística e incrustada em contextos de acción>>. Esta expresión es perfectamente aceptable, pero de esto no se sigue que no exista um acceso a lo real que no sea exclusivamente lingüístico." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.440). Tradução livre: "Se nos diz que <<A realidade com a que confrontamos nossas orações não é uma realidade desnuda, senão ela mesma está sempre impregnada linguisticamente. A experiência com a que controlamos nossos supostos está estruturada de forma linguística e incrustada em contextos de ação>>. Esta expressão é perfeitamente aceitável, mas disto não se segue que não exista um acesso ao real que não seja exclusivamente linguístico".

²²⁵ Vide, por exemplo: GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p.27 e 171; GOHN, **Conselhos gestores...**, *op. cit.*, p.33, 87-88. Também aparece a opção de "conselhos gestores institucionalizados setoriais" (p.74); COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.17; ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p.99-112, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a08v2152.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2012.

²²⁶ RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

²²⁷ GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001. p.212.

²²⁸ *Id.*

²²⁹ AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p.28.

públicas"²³⁰, "conselhos gestores de políticas públicas"²³¹, "conselhos controladores ou de controle de políticas públicas"²³², "conselhos de direitos", ou simplesmente "conselhos"²³³.

Ainda que em determinadas áreas tenha o legislador infraconstitucional feito opção legislativa expressa por esta ou aquela expressão²³⁴, na falta de uma precisão terminológica capaz de unificar as diferentes ideias, para fim de referência padronizada na presente pesquisa, opta-se²³⁵ preferencialmente pela denominação

²³⁰ No mesmo sentido: TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de política pública e democracia participativa**: aprofundando o debate. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31122.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2012. p.69. Esta denominação foi, por exemplo, a opção da Lei n.º 9.790/99, que tratou de criar as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), conforme artigos 10, §1.º e 11: *Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias. § 1.º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo. Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.*

²³¹ Ver referências bibliográficas: TATAGIBA (*Ibid.*, p.28).

²³² GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e conselho de controle de políticas públicas**: uma análise comparativa. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Ver artigo "O marco jurídico da promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e adolescente no Brasil". (GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. O marco jurídico da proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. In: FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; MACIEL, Ana Lúcia Suárez (Orgs.). **Os direitos das crianças e dos adolescentes em análise**. Porto Alegre: Fundação Irmão José Otão, 2012. p.13-21. Disponível em: <http://www.fijo.org.br/docs/livro_crianca_adolescente_analise.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2012).

²³³ AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p.37.

²³⁴ Especificamente em relação aos conselhos da infância e juventude, a Lei n.º 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) foi específica ao denominar tais entes como "Conselhos de Direitos", conforme consta no artigos 88, IV, 89, 90, parágrafo terceiro, I, 91, parágrafo primeiro, "e", dentre outros dispositivos do mesmo Diploma.

²³⁵ Denominação que, aliás, já foi utilizada em trabalho específico refletindo sobre o conselho de direitos da criança e adolescente: BERCLAZ, Márcio Soares; CASTRO, Millen. **O Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente e suas (des) funcionalidades**: síndrome do Peter Pan em busca da "Terra do Nunca"? Até quando? Tese apresentada e aprovada no XXIII Congresso da Associação Brasileira dos Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude. Brasília-DF, 05 a 07 maio 2010.

*conselhos sociais*²³⁶ ou simplesmente *conselhos*, sem prejuízo de que a expressão conselho de políticas públicas também nos pareça pertinente e adequada.

Três razões motivam a escolha que ora se faz pela expressão "conselhos sociais" em detrimento das demais²³⁷. A primeira, de ordem axiológica, parte do princípio de que o adjetivo *social* mostra-se simbólico para demonstrar a relação relevante que há entre esses espaços e a aplicação de direitos fundamentais prestacionais na execução de políticas públicas, como ocorre nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, infância e juventude, assistência social, entre outros campos de presumido interesse de toda a coletividade. Mais do que isso, ao se ressaltar o aspecto social enaltece-se o valor subjetivo fundante à existência dos conselhos: a participação da sociedade.

A segunda justificativa, de natureza taxonômica, compreende que alguns traços das outras denominações impedem que a definição sirva de gênero para denominar todo e qualquer conselho. "Conselho de direitos", por exemplo, é uma expressão específica dos colegiados da infância e juventude que não serve para qualificar os conselhos de saúde, do meio ambiente, da assistência social etc.

A terceira razão tem cunho pragmático-funcional e leva em conta o fato de que algumas opções semânticas podem chamar atenção ou sugerir finalidade secundária, quando não incompatível com a ideia essencial desses espaços. Acredita-se, por exemplo, que uma das denominações mais usuais, a de "conselhos gestores", ressalta muito mais um traço executivo, uma função primária de organização e da gestão da política pública do que, propriamente, a natureza deliberativa de monitoramento e controle inerente aos colegiados, aspecto que pode ser prejudicial à compreensão do papel dos conselhos, especialmente quando se sabe que pouco a sociedade de modo geral conhece e sabe ao seu respeito. Uma coisa é gerir e realizar, outra, bem diferente, é controlar. Aquele que controla do ponto de vista mais efetivo, mesmo no

²³⁶ O autor utiliza tanto a expressão "conselhos sociais" como "conselhos de gestão de políticas públicas como sinônimos". Por exemplo (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.95).

²³⁷ Não se apresenta referências bibliográficas pelo fato de os autores pesquisados apenas utilizarem a sua denominação sem preocupação com o motivo e sem o cuidado de querer justificá-la frente às demais.

âmbito interno, não é o mesmo que realiza, pois essas funções não raras vezes são incongruentes e conflitantes.²³⁸

Ao lado dessa preferência, entende-se que a expressão "conselhos", apesar de genérica, não pode ser desprezada, seja pela simplicidade, seja pela possibilidade de representar esses colegiados sociais com razoável grau de abstração. O mesmo ocorre em relação à denominação "conselhos de políticas públicas", que enfatiza o objeto principal da atuação do conselho.

Ressalvada a questão terminológica, sempre importante quando se trata de ciência, antes de adentrar propriamente nos contornos essenciais e descritivos dos conselhos sociais cumpre contextualizar o seu surgimento no Brasil no tópico seguinte.

2.2 CONTEXTUALIZANDO O SURGIMENTO DOS CONSELHOS SOCIAIS NO BRASIL

*Não há outro país que tenha um arcabouço institucional de instâncias participativas tão federalizado, diversificado e abrangente quanto o Brasil.*²³⁹

Cada época elenca seus temas. A história é a ciência dos homens no tempo, conforme ensinam dois expoentes da Escola dos *Annales*²⁴⁰, Lucien Febvre e Marc

²³⁸ Apesar deste entendimento, importante adiantar o fato de que o nosso texto constitucional, ao tratar do princípio da democracia participativo-deliberativa, no artigo 204, II, especificamente para a área da assistência social (cujo alcance se reproduz para a área da infância e juventude, conforme remissão legal prevista no artigo 227, § 7.º, utilizou a palavra "formulação" ao lado da expressão "controle". Tal aspecto contribui para acirrar a discussão hermenêutica sobre o que há de se entender por formulação propriamente dita, a qual, em nossa interpretação, não inclui a gestão e a elaboração primária da política, tarefa ordinária do Executivo, mas sim uma sinalização de demandas e necessidades como motivo para que providências sejam adotadas ou mesmo indicativo de problemas na proposta de uma política que, ao serem analisados, permitem aperfeiçoamento e reelaboração.

²³⁹ LAVALLE, Adrian Gurza. Na pátria da democracia 'pós-participativa'. **Revista Le Monde Diplomatique**, p.32, jul. 2012. Entrevista.

²⁴⁰ Escola Francesa de História do Direito fundada nos idos de 1929 que, tendo em Marc Bloch e Lucien Febvre como expoentes, parte do conceito da "história como problema" (historiografia do problema), utilizando método "regressivo" para valorizar a importância do presente para a compreensão do passado, sem retirar a possibilidade deste interferir perante o presente. Por meio de visão crítica interdisciplinar, esta corrente também combate a compreensão narrativa da história apenas como acontecimento voltado à macroestória de longa duração. A Revista dos *Annales* é decorrência deste movimento.

Bloch. É nesse contexto de problematização do presente e não de narrativa linear que se mostra interessante referir a existência de outros formatos de conselhos detectáveis na história.

Como bem aduz Gohn, "a forma 'conselho' utilizada na gestão pública ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na história"²⁴¹.

Sob o ponto de vista histórico-mundial, inúmeros outros países experimentaram a ideia dos "conselhos" em diferentes tempos e momentos. O fenômeno está longe de ser uma experiência ou invenção propriamente brasileira. A própria abrangência e polivalência do termo mostra que inúmeros foram os arranjos denominados dessa forma, desde a história antiga²⁴², passando pelo medievo²⁴³ até chegar ao tempo da Modernidade europeia²⁴⁴, com ênfase no período posterior à Segunda Grande Guerra Mundial²⁴⁵.

²⁴¹ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.68.

²⁴² Em Atenas, existia o Conselho dos Quinhentos, com membros eleitos por sorteio e responsáveis pelas funções executivas, cabendo à assembleia as decisões políticas supremas (COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico**. Curitiba: Juruá, 2010. p.212). Em Roma, por exemplo, havia o "comício curiado" como assembleias de caráter político que tinham a função de sancionar as decisões do imperador.

²⁴³ Há registro da existência de conselhos municipais como forma de autogoverno da população dos espaços na falta de uma centralidade administrativa estatal. Quem os preenchia eram predominantemente os senhores feudais, com possibilidade de outros participantes que, sem serem servos, não chegavam a pertencer à nobreza, como os comerciantes, alguns clérigos e intelectuais. Do mesmo modo eram as "corporações de ofício".

²⁴⁴ Dentre as experiências quatro mostram-se marcantes: 1) a Comuna de Paris em 1871 como governo de trabalhadores, determinante da possibilidade de "autogestão da coisa pública pelos próprios mandatários, a possibilidade da participação direta da população na gestão da cidade" (GOHN, *op. cit.*, p.69-70); 2) os "soviets" na antiga União Soviética, tanto no surgimento inicial em 1905, como na recriação no contexto revolucionário de 1917 (*Ibid.*, p.70); 3) os "conselhos de fábrica" na Itália entre 1918/1919, 'comissões internas' em empresas assim denominados por Gramsci (GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v.2: 1921-1926. artigo "Sindicatos e Conselhos", p.43-46), instituto fundamental de um novo sistema de forças, um novo poder proletário com função diferente do sindicato, que se prestava a defender interesses da base de trabalhadores não só na fábrica, mas no conjunto da sociedade, algo similar aos soviets (COUTINHO, Carlos Nelson. **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p.16); "alternativas de participação, formas modernas de organização encontradas em condições de divisão do trabalho avançadas, com a indústria e a urbanização desenvolvidas" (GOHN, *op. cit.*, p.71); 4) e a vivência de uma "República dos Conselhos" na Hungria em 1919, experiência que durou pouco mais de quatro meses, exemplo que se repetiu na Polônia e Iugoslávia no pós-guerra (*Ibid.*, p.72).

²⁴⁵ Essa época representou marco para surgimento dos conselhos econômico-sociais, criados com o objetivo de estabelecer espaço consultivos de diálogo do Estado com a sociedade. A Constituição Espanhola e sua previsão pode ser tomada de exemplo dessa figura. A partir da redação do

Antes de se chegar à questão dos Conselhos como instância de controle social no Brasil, convém analisar a realidade deste objeto no quadro de alguns países da América Latina, na certeza de que o exame comparativo contribui para compreensão da temática sob investigação, inclusive para demonstrar que, no solo deste pedaço situado no *sul do mundo*²⁴⁶, a *monocultura* da democracia representativa vem sendo permeada por uma *ecologia* de novos saberes capaz de exaltar a importância da participação política e do controle cidadão do próprio poder²⁴⁷, questão que ganha relevo, especialmente no contexto pós-colonial²⁴⁸.

artigo 131, item 2, da Constituição de 1978 houve a edição da Lei 21/1991, que criou o *Consejo Económico y Social*, um ente de direito público com personalidade jurídica própria e autonomia orgânica e funcional, com inscrição no Ministério do Trabalho e Seguridad Social e composição de 61 membros. "Art. 131.[...] 2. *El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley*". Tradução livre: O governo elaborará os projetos de planificação, de acordo com as previsões que lhe sejam repassadas pelas Comunidades Autônomas e com o assessoramento e colaboração dos sindicatos e outras organizações profissionais, empresariais e econômicas. Para tal finalidade se constituirá um Conselho, cuja composição e funções serão estabelecidas por lei".

²⁴⁶ Um dos defensores de uma epistemologia do Sul é Boaventura de Sousa Santos: "O objetivo da Sociologia das Ausências e do procedimento da tradução é a tentativa de criar uma Epistemologia do Sul. Essa epistemologia tem uma exigência que não incluímos muito facilmente em nossas teorias, o *pós-colonialismo*. É a ideia de que a Modernidade ocidental tem uma violência matricial – a violência colonial – e nem sequer as correntes mais críticas de um pós-modernismo de oposição como as que defendi no passado se dão conta (é uma autocrítica que faço de minhas primeiras formulações) dessa violência matricial que é o colonialismo." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.58). O sociólogo português ainda fala na existência anterior de um conflito Leste-Oeste já encerrado e no agravamento de um conflito Norte-Sul, aspecto que impacta o legado dos conceitos e das teorias na sociologia (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2005. p.19).

²⁴⁷ As categorias da "monocultura" e "ecologia" são trabalhadas pela "sociologia da ausência" objeto das teorizações de Boaventura de Sousa Santos. Para ele existem diversas monoculturas (do saber e do rigor, do tempo linear, da naturalização das diferenças, da escala dominante, e do produtivismo capitalista), para as quais as ecologias surgem como antídotos substitutivos (dos saberes, das temporalidades, do reconhecimento, transescalas e produtividades).

²⁴⁸ Para uma América Latina que tem pouco mais de dois séculos de libertação os problemas ainda são muitos. Nesse sentido é a fala de Castañeda: "Todos sabemos que nossas democracias na América Latina, talvez com algumas exceções, têm deficiências muito sérias, deficiências institucionais. [...] Então, temos deficiências institucionais em nossas democracias, sem dúvida, temos deficiências de aplicação, coisas que podem estar muito bem no papel, mas que não ocorrem na prática e, portanto, isso faz com que essas democracias não funcionem como deveriam funcionar." (CASTAÑEDA, Jorge. Caminhos na democracia na América Latina. In: SCHÜLLER, Fernando; AXT, Günter; DA SILVA, Juremir Machado da. **Fronteiras do pensamento: retratos de um mundo complexo**: São Leopoldo: Editora Unisinos, 2008. p.97).

Análise superficial da questão dos conselhos na América Latina indica situações diferenciadas, que oscilam desde a inexistência dos espaços (ex: Chile)²⁴⁹, ao funcionamento limitado a um papel predominantemente consultivo (ex: Argentina)²⁵⁰, passando a situações em que se percebe a estruturação de um poder participativo-deliberativo de caráter fiscalizador com formato mais geral (ex: Equador²⁵¹ e

²⁴⁹ No Chile, por exemplo, a Constituição de 1980, nada trata de controle social, não havendo previsão de conselhos, salvo aqueles ditos institucionais ou relativos a outros temas (Conselho de Defesa Nacional, Conselho Nacional de Televisão, Conselho da Seguridade Nacional e Conselho do Banco Central). Muito da centralização se explica pela cultura autoritária do país, palco de desigualdade e concentração de renda, resquício de uma das mais contundentes ditaduras da América Latina, o que de certo modo propicia uma estruturação débil da sociedade civil, não obstante o Chile tenha sido o único país da América Latina no qual os povos originários não foram derrotados pela coroa espanhola, mas assinaram um tratado de paz (Quilín, 1604) depois de sessenta anos de guerra. Mesmo assim, desde 2004 tramita Lei de Associatividade e Participação Cidadã na Gestão Pública até hoje pendente de aprovação, a qual prevê possibilidade da criação de Conselhos de Organizações da Sociedade Civil, ainda que em caráter consultivo e sem padrões constitutivos. (DELAMAZA, Gonzalo. ONGs, sociedade civil e democracia no Chile pós-ditadura. In: SORJ, Bernardo. **Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010, e disponível em: <<http://www.gobiernodechile.cl/>>. Acesso em: 18 dez. 2012).

²⁵⁰ Na Argentina predomina a existência de conselhos consultivos (O'DONNELL, Gabriela Ippolito. Sociedade civil, organizações da sociedade civil e democratização na Argentina. In: SORJ, Bernardo. **Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p.3). Esses não merecem reconhecimento expresso pela Constituição nacional vigente de 1853 (mesmo após a última das Reformas de 1994), situação que também se estende aos poucos conselhos passíveis de serem tido como participativos. Dentre os Estados (Províncias) que preveem o funcionamento de conselhos de algum tipo, tal como ocorre no âmbito do desenvolvimento econômico e social (ex: Córdoba e Salta) ou do planejamento (ex: Tierra del Fuego), poucos os descrevem dentro respectivos marcos constitucionais territoriais (ex: San Luis, Formosa, Corrientes e Ciudad Autónoma de Buenos Aires), o que não impede o fato de diversas instâncias colegiadas estarem previstas dentro das respectivas Leis e Cartas Orgânicas Municipais. (FIDYKA, Leopoldo. **Participación Ciudadana en el ámbito Municipal**: una aproximación desde el marco constitucional de la República Argentina. Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior, República Argentina, 2008). Na capital federal de Buenos Aires, por exemplo, funciona um Conselho Econômico Econômico e Social (*Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires*), previsto no artigo 4o da *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* e regulamentado pela Lei n.º 3.317, o qual é integrado por determinadas postos de autoridade e por entidades governamentais, "as mais representativas da sociedade civil" (representantes de trabalhadores no nível confederativo, federativo, associativo e sindical, imprensa, universidades, segmentos religiosos, entidades profissionais etc.). Este colegiado é definido como órgão consultivo do Poder Executivo, Legislativo e demais instituições da cidade. (Disponível em: <<http://www.consejo.gob.ar>>. Acesso em: 18 dez. 2012).

²⁵¹ No Equador, especialmente a partir da Constituição de 2008, dentro outros colegiados, existe um destacado e prestigiado Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, previsto nos artigos 207 a 210, instância que possui amplas e relevantíssimas funções, possuindo atuação desconcentrada (a partir de comissões), composição exclusiva de membros de organizações sociais promotoras de cidadania, tais como aquelas destinadas a incentivar o exercício de direitos relativos à participação cidadã, impulsionar e estabelecer mecanismos de controle social em assuntos de interesse público, inclusive com poder de designação de autoridade, entre outras funções. Essas, como se percebe, vão muito além de um caráter simplesmente consultivo ou mesmo do mero controle da política pública. Dentre os deveres do Conselho referido consta: 1) promover a participação cidadã; 2) estimular processos de deliberação pública; 3) propiciar formação em

Bolívia²⁵²) ou específico, em regime próximo ao adotado no Brasil (ex: Venezuela²⁵³). Boa parte desta variação diz respeito às transformações sofridas pela sociedade civil na dinâmica política e social de cada um dos países.²⁵⁴

cidadania, valores, transparência e luta contra a corrupção; 4) estabelecer mecanismos de prestação de contas das instituições e entidades do setor público de modo a permitir controle social; 5) instalar a atuação de outras entidades e instituições atuantes em assuntos relativos à intervenção do conselho; 6) investigar denúncias e ações e omissões que afetem a participação cidadã e produzam corrupção; 7) emitir relatórios e recomendações necessárias para impulsionar ações legais, 8) atuar processualmente nas causas de seu interesse, 9) proteger pessoas que denunciem corrupção, 10) designar autoridades que chefiarão instituições como a Defensoria del Pueblo, Defensoria Pública e Ministério Público etc.

²⁵² Na Bolívia merece registro o acontecimento histórico indicativo de que, depois da renúncia de dois presidentes (Gonzalo Sánchez de Lozada em outubro de 2003 e Carlos Mesa em junho de 2005) e, portanto, a partir da eleição de Evo Morales e do seu grupo (Movimento ao Socialismo – MAS) à Presidência da República em 2006, desde então foram introduzidas modificações político-sociais profundas, o que inclui o fortalecimento da sociedade civil pelos movimentos sociais. Ainda que a transição democrática tenha se iniciado em 1982, que desde 1995 exista Lei de Participação Popular, que a reforma constitucional de 2004 tenha se mostrado importante (ao introduzir mecanismos de democracia direta, reconhecendo novas organizações no âmbito eleitoral como agrupações cidadãs e povos indígenas), de 2006 em diante houve um ainda maior fortalecimento e incentivo à participação democrática do cidadão no desenvolvimento local. A Constituição Boliviana vigente promulgada em 2009, depois de um processo que contemplou Assembleia Nacional Constituinte ocorrida no final de 2007 seguida de referendo constitucional ocorrido em janeiro de 2009, seu texto não trata especificamente de Conselhos, embora preveja os colegiados propriamente governamentais e institucionais. (MAYORGA, Fernando. *Bolívia: ONGs e movimentos sociais em tempos de mudança*. In: SORJ, Bernardo. **Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010). Independente da ausência de previsão expressa constitucional, muito expressiva é a regulamentação da participação e do controle social ao longo dos artigos 240 e 241, nos quais se estabelece que o povo é soberano e por meio da sociedade civil organizada participa da tomada de decisões das políticas públicas, dispositivos que ampliam a possibilidade de controle social se estender para diversas questões, dentre as quais participar das políticas do Estado, apoiar ao Legislativo na construção de leis, zelar pela jurisdição ordinária, pelo manejo transparente da informação em todos os espaços da gestão pública, podendo promover denúncias, dentre outras medidas etc.

²⁵³ A Venezuela, pela Constituição Bolivariana de 1999, no seu artigo 273, prevê a existência de um Conselho Moral Republicano, órgão integrado apenas por chefes de instituições tidas como órgãos do poder cidadão (*Defensoria del Pueblo*, Ministério Público e Controladoria-Geral da República). A mesma Constituição, contudo, nos artigos 6.º, 62, 70 e 184 deixa espaço para tratar da cidadania e da participação popular de modo descentralizado, razão pela qual desde 2006 existe marcante experiência dos conselhos comunais (*consejos comunales*), uma das maiores apostas do "chavismo", organizações que discutem políticas públicas dentro do limite de um determinado território com a participação da comunidade. Tanto assim que em 2009 foi promulgada Lei Orgânica de Participação e Poder Popular tratando dos Conselhos Comunais, tidos como marcos para democracia participativa nela definidos como instâncias de participação, articulação e integração entre o Estado e os cidadãos, as diversas organizações comunitárias, os movimentos sociais e populares, instâncias permitem ao povo organizar-se para exercer governo comunitário, seja gestão direta das políticas públicas, seja condução de projetos orientados a responderem as necessidades, potencialidades e aspirações da comunidade. Os conselhos comunais são espaços para o exercício direto da soberania popular que se relacionam com os órgãos e entes do poder constituído para formulação, execução, controle e evolução das políticas públicas. Os órgãos máximos dos conselhos comunais são as Assembleias de Cidadãos e Cidadãs. Valioso considerar, inclusive, a existência de um Ministério de Poder Popular para as Comunas e Proteção Social na experiência política Venezuela. Para aprofundamento na temática dos Conselhos Comunais, originários dos Conselhos Locais de Planificação Pública, importante

No Brasil, sob o ponto de vista cronológico, em que pese a existência de formatos aos quais se emprestou a denominação conselhos, possuidores de natureza e formato distinto do que se pretende enfocar nesta pesquisa (ex: conselhos comunitários²⁵⁵), pode-se dizer que o surgimento dos conselhos sociais propriamente ditos se dá de modo concomitante ao aparecimento mais vigoroso e coordenado dos movimentos sociais, a partir da segunda metade da década de 1980, no período de transição democrática posterior à ditadura militar (1964/1985), mais especificamente após a Constituição de 1988²⁵⁶, marco propício para a valorização e criação de

leitura dialética capaz de combinar elogio e crítica à esse modelo consta na obra de Haydée Ochoa Henríquez y Nelly Arenas, denominada "Venezuela: más democracia o más populismo?: los consejos comunales y las disputas sobre la hegemonia democrática", utilizada como fonte de apoio para afirmações mencionadas acima. A propósito do livro, a apresentação formulada por Dante Avaro e Daniel Vázquez Valencia é feita nos termos seguintes: "*En este libro se analiza, con la mirada discordante de dos investigadoras venezolanas, el papel que juega la democracia participativa venezolana a partir de la principal institución a la que el chavismo apostado: los Consejos Comunales*". Tradução livre: "Neste livro analisa-se, com olhar discordante de duas investigadoras venezuelanas, o papel exercido pela democracia participativa venezuelana a partir da principal instituição em que o chavismo apostou: os Conselhos Comunsais." (ARENAS, Nelly; HENRÍQUIZ, Haydée Ochoa. **Venezuela: más democracia o más populismo?: los consejos comunales y las disputas sobre la hegemonia democrática**. Compilado por Daniel Vázquez Valencia y Dante Avaro. Buenos Aires: Teseo, 2010).

²⁵⁴ "Desde a época da luta contra as ditaduras – quando surgiu na América Latina e tornou-se símbolo e trincheira da luta democrática – até o momento atual, o lugar e o papel da sociedade civil mudaram profundamente. [...] Com a democratização, a sociedade civil integrou-se no tecido social, adquirindo os vícios e as virtudes das sociedades nacionais. Como consequência, não podemos entender as sociedades civis na América Latina fora do contexto das dinâmicas políticas e sociais de cada país" (SORJ, Bernardo (Org.). **Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p.7-8). "[...] é importante reiterar que a sociedade civil não opera no vazio, mas sim em um contexto político, social, cultural e econômico determinado." (O'DONNELL, Gabriela Ippolito. Sociedade civil, organizações da sociedade civil e democratização na Argentina. In: SORJ, Bernardo. **Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p.30).

²⁵⁵ "Os Conselhos Comunitários foram propostos por ações envolvendo povo-governo, criados a partir de decretos governamentais, de duração efêmera, segundo os mandatos eletivos de seus proponentes [...] Os Conselhos Comunitários foram criados ainda durante o regime militar. São espaços de negociação entre o movimento popular e certas áreas do poder público. Eles são mais consultivos do que deliberativos. Atuam como apaziguadores e, não raro, praticam políticas de cooptação de lideranças e incorporam apenas os setores organizados que apóiam a facção política que está no poder." (GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001. p.212).

²⁵⁶ "Os Conselhos Institucionalizados buscam disciplinar os preceitos constitucionais após a Constituição brasileira de 1988. Teoricamente não dependem da vontade dos governantes e abrangem todos os cidadãos" (*Id.*).

condições à maior *participação política* do cidadão que rendeu diversos frutos e inovações²⁵⁷.

Ao lado do pluralismo político como fundamento da República (artigo 1.º, V, da Constituição), do largo espaço conferido à criação de partidos políticos (artigo 17 da Constituição) e do fortalecimento dos sindicatos como instâncias de representação (artigo 8.º, VI, da Constituição), a luta dos movimentos sociais pelo implemento de direitos fundamentais e políticas públicas materializou-se como mobilização decisiva para a criação dos Conselhos, novidade consolidada sob o ponto de vista normativo por meio de princípios cristalizados na Constituição Cidadã de 1988.²⁵⁸

Na experiência histórica brasileira, conforme leciona Gohn²⁵⁹, importante chamar a atenção para existência de diversos modelos de conselhos, desde aqueles criados pelo próprio Poder Executivo, os construídos pelos movimentos populares,

²⁵⁷ A propósito, conforme versão do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento PNUD: "O Brasil tornou-se conhecido internacionalmente também pelas inovações no campo da democracia cidadã, isto é, na esfera da democracia que vai além dos processos eleitorais periódicos da chamada democracia representativa. A multiplicação das experiências de orçamento participativo no âmbito local, a criação de conselhos com participação social no âmbito de diversas políticas públicas, as experiências de descentralização das políticas sociais e a institucionalização de uma instância de diálogo com os movimentos sociais no âmbito do Poder Executivo são exemplos de como o Brasil vem contribuindo para o enriquecimento da prática democrática no continente e no mundo." (ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, apresentação em junho de 2006).

²⁵⁸ "O estímulo da Constituição de 1988 à institucionalização de novas formas de participação política propiciou a emergência de uma grande variedade de conselhos gestores de políticas sociais nas três esferas da federação." (FUKS, Mário. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, Mário, PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. **Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná**. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p.13). "Com o resgate de alguns canais democráticos de participação popular, próprios da democracia representativa, em especial com o retorno da possibilidade de eleição de seus representantes em todos os níveis, o que se dá na década de 80 do século passado, tem-se no Brasil uma conjuntura política mais favorável às práticas sociais através dos Conselhos." (LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Público Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2.ed. São Paulo, 2003. p.37).

²⁵⁹ Basicamente, podemos diferenciar três tipos de conselho no cenário brasileiro do século XX, no período considerado: os criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o poder público; e os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do Poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas das sociedades civil. No primeiro tipo, temos como exemplo os conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 1970 [...]; no segundo, os conselhos populares ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980 [...] e no terceiro os conselhos institucionalizados, a exemplo dos conselhos de representantes previsto na Lei Orgânica Municipal de São Paulo e os conselhos gestores institucionalizados [...]" (GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.73-74).

os conselhos institucionalizados e os conselhos gestores institucionalizados setoriais. É dessa última categoria que ora se trata.

Exceção feita ao Conselho do Meio Ambiente, que já era consagrado na redação originária da Lei n.º 6.938/81, foi a partir da moldura constitucional dada à democracia participativo-deliberativa nos artigos 204, II, 227, §7º e 198, III, que a legislação infraconstitucional começou a organizar e prever o funcionamento dos Conselhos nos mais diversos segmentos de políticas públicas.

Nesse processo, de maneira ordinária, os conselhos nacionais foram gradualmente originando a reprodução das iniciativas nas demais esferas federativas (estadual e municipal), o que faz com que hoje tenhamos milhares de colegiados dispostos em todas os níveis políticos.

Um breve panorama indicativo da criação dos conselhos nacionais em diversas áreas de políticas públicas prova como a criação dos conselhos no formato atual²⁶⁰ acentua-se em decorrência da Constituição.

A Constituição de 1988 não só trouxe a cidadania como fundamento da República (artigo 1.º, II), como também estabeleceu, no parágrafo único do mesmo dispositivo, o já mencionado princípio da soberania popular "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Como já dito, esta mesma Constituição, ao tratar da saúde, assistência social e infância e juventude, deixou clara a necessidade de descentralização do poder e de efetiva "participação da comunidade" (artigo 198, III) e "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (artigo 204, II), dispositivo último endossado pelo disposto no artigo 227, § 7.º, da Constituição. Nesses três preceitos constitucionais residem as principais fontes normativas constitucionais que embasam o funcionamento dos conselhos. Nas palavras de Avritzer:

²⁶⁰ Ainda que a expressão conselhos possa ser localizada em alguns momentos do século XIX e também em período anterior à Constituição, é preciso atentar para o fato de que a denominação "conselho" muitas vezes não tinha o mesmo sentido hoje empregado para criação de colegiados de verdadeiro controle e monitoramento.

A reforma constitucional de 1988 propôs importantes modificações, de um lado, nas práticas das políticas públicas e, de outro, no móvel e significado das ações sociais e coletivas. A Constituição de 1988 abriu espaço, por meio de legislação específica, para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas-urbanas e no meio ambiente. [...] ²⁶¹

A propósito da transformação que a Constituição proporcionou no fluxo de elaboração das políticas públicas, assim já nos posicionamos:

Com a redemocratização do país e o advento da Constituição da República de 1988 depois de um longo período ditatorial, em que a colaboração popular, quando existente, resumia-se a um trabalho consultivo, evidenciou-se a necessidade de se permitir ao povo brasileiro a participar das decisões políticas. Se, antes, as políticas públicas eram deliberadas no interior dos gabinetes, às portas fechadas, sem escuta popular, agora, com o princípio da democracia participativa ²⁶², isso tudo deve (ria) ter ficado no passado, no baú da história. ²⁶³

Apesar disso, como bem aponta Avritzer ²⁶⁴, não há previsão explícita dos conselhos como instrumentos de controle social pela Constituição ²⁶⁵, apenas premissas que tratam de estabelecer a participação da comunidade e da população na formulação e controle de políticas públicas. Por conta disso é que coube à legislação superveniente, como adiante será apresentado, construir a realidade e a materialização dos conselhos sociais nos mais diversos níveis, com a ressalva de que o Brasil,

²⁶¹ AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p.29.

²⁶² Art. 1.º, parágrafo único, da CR.

²⁶³ BERCLAZ, Márcio Soares; CASTRO, Millen. **O Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente e suas (des) funcionalidades**: síndrome do Peter Pan em busca da "Terra do Nunca"? Até quando? Tese apresentada e aprovada no XXIII Congresso da Associação Brasileira dos Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude. Brasília-DF, 05 a 07 maio 2010.

²⁶⁴ "Os conselhos de política são resultado das legislações, específicas ou infraconstitucionais, que regularizaram os artigos da Constituição de 1988 sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas. Esses artigos expressaram genericamente a necessidade da participação nas políticas públicas, mas não determinaram nenhum formato específico. O formato conselho emergiu das legislações infraconstitucionais [...]" (AVRITZER, *op. cit.*, p.34).

²⁶⁵ A respeito da previsão dos "conselhos" na Constituição, registre-se: 1) referência ao controle do Município por "conselhos", conforme artigo 31, parágrafo primeiro; 2) menção aos "conselhos de contas", como confirma o artigo 75, "caput"; 3) referência aos conselhos de política cultural no artigo 216-A; 4) definição do Conselho de Comunicação Social no artigo 224; 5) previsão do conselho de saúde no artigo 77, parágrafo terceiro, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

diferentemente de outros países da América Latina²⁶⁶, não prevê uma legislação geral regulamentadora do funcionamento dos conselhos.

Coube à Lei n.º 8.029/90, no plantão da União, prever diversos colegiados como órgãos vinculados a Ministérios, tais como Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Conselho Federal de Educação, Conselho Nacional de Serviço Social, dentre outros tipos de conselhos que, em verdade, tratam de temáticas específicas (Conselho Nacional de Trânsito, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Conselho Nacional de Comunicação etc.²⁶⁷).

O Conselho de Direitos da Criança e Adolescente ou Infância e Juventude foi previsto no Estatuto da Criança e Adolescente, pela Lei n.º 8.069/90, inclusive dentre as diretrizes da política de atendimento (artigo 88, II), ainda que somente tenha sido implementado nacionalmente por meio da Lei n.º 8.242/91. O Conselho de Saúde²⁶⁸, por sua vez, surge com o advento das Leis Orgânicas da Saúde (Leis n.º 8.080/90 e, em especial, Lei n.º 8.142/90), tendo recebido recente normatização pela Resolução n.º 453/2012 do Conselho Nacional de Saúde, bem como especial atenção da Lei Complementar n. 141/2012²⁶⁹. O Conselho Nacional da Assistência Social

²⁶⁶ Como é o caso da Venezuela, por exemplo.

²⁶⁷ Os conselhos sociais tomados como objeto deste trabalho não se confundem com alguns outros tipos de colegiado de caráter puramente consultivo ou institucional de assessoramento da Presidência da República, como é o caso do Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional, concebidos nos artigos 89 a 91 da Constituição. O mesmo pode ser dito de outros espaços integrados à estrutura do Executivo que servem de assessoramento político sem garantir participação popular e representação paritária com a sociedade civil, como é o caso, por exemplo, do Conselho Monetário Nacional e Conselho de Política Econômica, bem como de outras instâncias existentes na realidade municipal (ex: conselhos da comunidade responsáveis pela gestão de interesses da execução penal conforme artigo 81 da Lei de Execução Penal – Lei n.º 7.210/84).

²⁶⁸ O Conselho de Saúde é o único que foi contemplado mencionado no texto constitucional, ainda que perifericamente no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (artigo 77 da ADCT: "[...] § 3.º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde [...]").

²⁶⁹ A presença do conselho se dá em 25% da referida lei, ou seja, em 12 dos seus 48 artigos: artigos 3.º, VI (previsão do Conselho em questões de saneamento), 17, § 1.º (metodologia de distribuição de recursos aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde), 19, § 1.º (rateio e aprovação do Conselho Estadual de Saúde), 20 (transferências Estados e Municípios e aprovação pelo Conselho), 22, parágrafo único, I (condicionamento da entrega dos recursos ao funcionamento do fundo e dos conselhos), 30, § 4.º (o conselho define prioridades), 31, III (avaliação do conselho sobre documentos da gestão do SUS aos quais há de se dar publicidade), 36, § 1.º (conselho examina o relatório de gestão), § 2.º (plano de saúde), 3.º e 4.º, 38 (conselho de saúde e a fiscalização), 39, § 5.º (sempre que houver irregularidade percebida pelo Ministério da Saúde há de ser comunicado o conselho), 41 (avaliar relatório quadrimestral) e 43, § 1.º (indicadores para avaliação da qualidade das ações e serviços públicos devem ser submetidos à apreciação dos Conselhos de Saúde).

foi consolidado pela Lei n.º 8.742/93, ainda que somente tenha sido instalado em 04 de fevereiro de 1994²⁷⁰. Já o Conselho Nacional de Educação foi instituído pela Medida Provisória n.º 661/94, tendo sido consolidado pela Lei n.º 9.131/95. Posteriormente, por intermédio da Lei n.º 10.683/03, com a especialização de determinadas políticas públicas, surgiu o Conselho das Pessoas com Deficiência, do mesmo modo que a Lei n.º 10.826/03 previu a criação e funcionamento dos Conselhos do Idoso. Para além desses espaços, existem inúmeros outros conselhos de atuação e criação mais recente, tais como os conselhos de urbanismo, conselhos de segurança, conselhos de habitação, razão pela qual a menção feita há pouco é de caráter meramente ilustrativo.

Como bem afirma Gohn, ao estarem "presentes na maioria dos municípios, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas, os conselhos figuram como parte importante do repertório da relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo"²⁷¹.

No que se refere à União levantamento recente indica uma profusão de coletivos sob a denominação conselho²⁷², aproximadamente 60 (sessenta), a maior parte de caráter deliberativo²⁷³ e vinculada a políticas sociais²⁷⁴, conforme se pode

²⁷⁰ RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007. p.123.

²⁷¹ ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.69, jan./mar. 2012.

²⁷² "É importante registrar que as duas últimas gestões do governo federal destacam-se pelo forte ritmo de criação de conselhos num conjunto muito diversificado de área de políticas, com impactos também sobre os demais níveis da federação. Nos oito anos de governo Lula, foram criados dezesseis novos conselhos nacionais, número que corresponde a mais da metade dos então existentes no país [...] Tendo em vista esse mapa da arquitetura da participação, podemos hoje falar num exército de conselheiros espalhados pelos quatro cantos do Brasil." (*Ibid.*, p.70).

²⁷³ "Segundo o IBGE existem atualmente mais de 25 mil conselheiros no Brasil, mas sabemos que o número total é, na verdade, bem maior. Há conselhos nas áreas consideradas prioritárias, estratégicas pela Constituição – como educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente e saúde – mas também em áreas que progressivamente desenvolveram estrutura 'conselhista', mesmo sem um mandato constitucional participativo." Afirmção de Adrian Gurza Lavalle, Professor do Departamento de Ciência Política da USP, pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). (LAVALLE, Adrian Gurza. Na pátria da democracia 'pós-participativa'. **Revista Le Monde Diplomatique**, p.32, jul. 2012. Entrevista).

²⁷⁴ Ver LIMA, Paula Pompeu Fiuza; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Conselhos e conferências nacionais**: o que são, quantos existem e para que servem? In: <<http://www.reformapolitica.org.br/component/content/article/26-em-destaque/672-conselhos-e-conferencias-nacionais-o-que-sao-quantos-existem-e-para-que-servem.html>>. Acesso em: 07 jan. 2013.. Acentuando aspectos diferenciais dos conselhos clássicos, de políticas ou sociais, das demais composições colegiadas designadas sob a mesma expressão, importante as observações

depreender da Lei n.º 10.683/03²⁷⁵, quantidade de certo modo inflacionada e nem sempre compatível com a otimização desses espaços²⁷⁶.

No âmbito do Estado²⁷⁷ do Paraná, para que se tenha uma ideia, também existem dezenas²⁷⁸ de conselhos²⁷⁹ (mais de 50), dos quais aproximadamente a

de Avritzer: "[...] conselhos como o de turismo, de trânsito, de política energética, de imigração, de informática e de automação, de ciência e tecnologia e de combate à pirataria, entre outros, são diferenciados dos conselhos 'clássicos' de política social. Estes têm as seguintes características: surgiram por meio da ação da sociedade civil durante a constituinte e depois dela [...] implicaram a estruturação da participação nos três níveis da população [...] em geral controlam algum instrumento de financiamento de políticas públicas." (AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p.42).

²⁷⁵ Por aqui se percebe que sob a denominação "Conselhos", encontram-se não só os conselhos sociais aqui retratados, vinculados ao controle de políticas públicas (ex: Conselhos Nacionais de Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, Educação, Esporte, Cultura, Política Agrícola etc.), mas inúmeros outros órgãos ora de assessoramento direto da Presidência da República (Conselho de Governo, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Nacional de Segurança Alimentar, Conselho Nacional de Política Energética, Conselho Nacional e Integração de Políticas de Transporte e Conselho de Aviação Civil), propriamente consultivos de índole constitucional (Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional), colegiados específicos vinculados a ministérios ou a temáticas específicas (ex: Conselho Monetário Nacional, Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Conselho Gestor do Programa Bolsa Família, Conselho de Articulação de Programas Sociais, Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação, Conselho Nacional de Economia Solidária, Conselho Nacional de Combate à Pirataria e delitos contra a propriedade intelectual, Conselho Nacional de Imigração, Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, Conselho Nacional de Economia Solidária, Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca etc.

²⁷⁶ GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e conselho de controle de políticas públicas**: uma análise comparativa. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. p.307: "Esta inflação na criação de conselhos, dos mais variados temas e áreas, encontra limites na própria capacidade de mobilização da sociedade".

²⁷⁷ "Os números evidenciam a magnitude dessas instâncias no arcabouço institucional brasileiro. [...] Pesquisa realizada por Tatagiba identificou um total de 541 conselhos em funcionamento na esfera estadual, com uma média de vinte conselhos por estado." (ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.69, jan./mar. 2012).

²⁷⁸ A propósito de indicativo de número divergente, ver matéria: BOREKI, Vinicius. Conselhos não mobilizam o povo. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 06 out. 2010. Vida e Cidadania. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1054387>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

²⁷⁹ Segue descrição dos conselhos existentes por área do Governo Estadual. GOVERNADORIA 1) Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul - CODESUL; 2) Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CEDES; 3) Conselho Deliberativo do Projeto de Saneamento Ambiental do PR - CODESAN; 4) Conselho Estadual de Desenvolvimento Produtivo - CEDP; 5) Conselho Paranaense de Ciência e Tecnologia – CCT PARANÁ; PROCURADORIA GERAL DO ESTADO 5) Conselho Superior da Procuradoria Geral do Estado - CSPGE; SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO 6) **Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar - CEDRAF**; 7) **Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola - CONDERPA**; 8) Conselho Estadual de Sanidade Agropecuária - CONESA; SECRETARIA DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR 9) Conselho de Dirigentes de

metade é de caráter deliberativo e podem eles ser considerados como sociais ou vinculados a áreas de controle de políticas públicas²⁸⁰.

Apesar da elevada quantidade de conselhos, muitos dos quais existentes de modo desarticulado e sem a integração setorial devida, sem maior publicidade informativa à população do seu papel, a criação de um número significativo de conselhos consolida

Instituições de Ensino Superior - CODINES; 10) Conselho Estadual de Distribuição de Cadáveres - CEDC; SECRETARIA DO ESTADO DA CULTURA 11) Conselho de Editoração - CONED, 12) Conselho do Sistema Estadual de Museus do Paraná - COSEM, **13) Conselho Estadual da Cultura - CESC**, 14) Conselho Estadual do Artesanato Paranaense - CONAP, 15) Conselho Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico - CESP; SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO **16) Conselho Estadual de Educação - CEE**; SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL **17) Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS**, **18) Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA**; SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA 19) Conselho de Contribuintes e Recursos Fiscais - CCRF, 20) Conselho Superior dos Auditores Fiscais - CSAF; SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E ASSUNTOS DO MERCOSUL 21) Conselho de Política Automotiva - CPA; 22) Conselho Estadual da Micro, Pequena e Média Empresa - CEMME; 23) Conselho Estadual de Comércio Exterior - CECE; SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS 24) Conselho Deliberativo do Programa Estadual de Assistência à Vítimas e Testemunhas Ameaçadas PROVITA PARANÁ; 25) Conselho Diretor do Fundo Estadual Sobre Drogas - CED/FESD, 26) Conselho Diretor do Fundo Penitenciário do Paraná - CED/FUPEN, **27) Conselho Estadual da Mulher do Paraná - CEMP**, **28) Conselho Estadual de Defesa do Consumidor - CONDEF**, **29) Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas - CONESD**, 30) Conselho Estadual de Proteção às Vítimas de Abuso Sexual - COPEAS, **31) Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - COEDE**, **32) Conselho Estadual dos Direitos do Idoso - CEDI**, 33) Conselho Estadual Gestor do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos - CEG/FEID, 34) Conselho Gestor do Fundo Estadual de Defesa do Consumidor - CONFECON, 35) Conselho Penitenciário do Estado do Paraná - COPEN/PR, **36) Conselho Permanente dos Direitos Humanos do Estado do Paraná - COPED**; SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE **37) Conselho Estadual de Saúde - CES**; SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA 38) Conselho Estadual de Segurança Contra Incêndio - CONESCI, 39) Conselho Estadual de Segurança Pública - CONESP/PR, 40) Conselho Estadual de Trânsito - CETRAN, 41) Conselho Superior da Polícia - CSP; SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO URBANO 42) Conselho Estadual das Cidades - CONCIDADES PARANÁ; SECRETARIA DE ESTADO DO ESPORTE **43) Conselho Estadual de Esporte - CEE**; SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS **44) Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense - COLIT**, **45) Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH /PR**, **46) Conselho Estadual do Meio Ambiente - CEMA**; SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL 47) Conselho de Cartografia do Estado do Paraná - CCEP, **48) Conselho Estadual de Política Urbana - CEPU**, 49) Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação - CETIC-PR; SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, EMPREGO E ECONOMIA SOLIDÁRIA 50) Conselho Estadual da Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, **51) Conselho Estadual do Trabalho - CET**; SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO 52) Conselho Consultivo de Turismo do Estado do Paraná - CONTUR.

Observação: 1) Os setores governamentais aos quais cada conselhos estão vinculados foram apresentados em letra maiúscula e com sublinhado; 2) Grifaram-se os conselhos que se entende sejam propriamente sociais e de caráter deliberativo, vale dizer, mais afinados com o propósito e objeto da presente pesquisa.

²⁸⁰ A propósito do Estado do Paraná estar supostamente acima da média de outros entes federativos na quantidade de conselhos, interessante registrar matéria específica existente sobre o tema. (GARCIA, Euclides Lucas. Governo e oposição divergem sobre propensão a irregularidades. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 08 jan. 2012. Vida Pública. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1210559&tit=>>. Acesso em: 05 jan. 2013).

importante redefinição dos papéis entre o Estado e a sociedade civil²⁸¹ ao permitir a possibilidade de convívio permanente entre representantes do governo e da sociedade na discussão e deliberação de políticas públicas em todos os níveis federativos.

Os conselhos representam a institucionalização concreta de uma proposta descentralizada que prevê compartilhamento de poder entre Estado e sociedade civil.

Sob o ponto de vista epistemológico, importante esclarecer que o *tipo ideal*²⁸² de conselhos que se pretende abordar no presente trabalho diz respeito a colegiados compostos de modo paritário entre governo e não governo que exercem papel de controle e deliberação de políticas públicas e atuam de modo democrático e autônomo na tríplice esfera federativa – União, Estados e Municípios.²⁸³

²⁸¹ Por conta disso percebe-se o quanto é importante resgatar o debate do Estado e da sociedade civil, tal como feito no item 1.1 do presente trabalho.

²⁸² WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. Didaticamente explicativa sobre o papel do tipo-ideal como estratégia redutora de complexidade, chama-se atenção para duas leituras transcritas a seguir. "[...] formulação de um conceito básico para a análise histórico-social: o 'tipo ideal'. Trata-se de recurso metodológico para ensinar a orientação do cientista no interior da inesgotável variedade de fenômenos observáveis na vida social. Consiste e enfatizar determinados traços da realidade – por exemplo, aqueles que permitam caracterizar a conduta do burocrata profissional e a organização em que ele atua – até concebê-los na sua expressão mais pura e conseqüente, que jamais se apresenta assim nas situações efetivamente observáveis. [...] esse conceito de 'tipo ideal' [...] não é senão a forma assumida no plano metodológico pela mesma 'vocalização para o exagero', pois corresponde ao pressuposto de que a sociedade social só pode ser conhecida quando aqueles traços seus que interessam intensamente ao pesquisador são metodicamente exagerados, para em seguida se poderem formular com clareza as questões relevantes sobre as relações entre os fenômenos observados." (COHN, Gabriel (Org.); FERNANDES, Florestal (Coord.). **Weber**. 7.ed. São Paulo: Ática, 1999. p.8). "Juan Carlos Agulla analisa o tipo ideal de Weber na sua obra *Teoria sociológica: sistematización histórica*, Buenos Aires, Depalma, 1987. p.207-208: Os tipos ideais são conceitos construídos racionalmente a partir da experiência, que contêm os caracteres mais gerais e típicos da ação. É dizer: são elementos obtidos da realidade empírica, porém em seu conjunto estranhos a ela. São como uma caricatura: mostram os traços mais importantes, exagerando-os. Com a ajuda destes tipos se pode chegar a estabelecer como se desenvolveria a ação se o fizera com todo o rigor como saída ao fim, sem perturbação alguma. Porém, a realidade é mais complexa, como tipo ideal só pode indicar o grau de aproximação entre a construção ideal e o desenvolvimento real, facilitando a compreensão do sentido dos fatos, justamente por sua racionalidade." (LIMA, Abili Lázaro Castro de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002. p.15).

²⁸³ A ressalva se mostra importante, diante da existência de diversos colegiados que, mesmo situando-se dentro de determinada área de atuação setorial de uma política pública, não ostentam perfil capaz de lhe emprestar traço participativo-deliberativo marcante. No âmbito da educação, por exemplo, existem diversos espaços que existem apenas em um dos ângulos federativos e não chegam a preencher todos os requisitos mencionados. Por aí se percebe que, por exemplo, ao lado do Conselho Municipal de Educação, ao qual cabe por excelência discutir e controlar a política pública da área, existem outras instâncias de menor alcance criados para gerir questões pontuais, tais como: Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Conselho do Transporte Escolar, o Conselho Escolar de cada estabelecimento de ensino etc.

Consoante a linha de reflexão desenvolvida até aqui, também é significativo ressaltar que nem sempre a criação do conselho diz respeito ao funcionamento de um uma pasta específica ou órgão com exclusividade para tratar da questão (um Ministério do Governo Federal, uma Secretaria de Estado ou mesmo uma Secretaria/Diretoria Municipal). As políticas públicas voltadas à infância e juventude, às pessoas com deficiência, aos idosos, embora constituam áreas tradicionalmente integradas a uma política de assistência social, dão margem à existência de conselhos autônomos.

Ainda no que diz respeito ao contexto de funcionamento dos conselhos sociais no Brasil, importante observar que a postura governamental de aposta e multiplicação dos conselhos ainda não foi acompanhada de atitudes de suporte político ao incremento do seu funcionamento. Independente dos conselhos serem utilizados muitas vezes como retórica justificadora de práticas democráticas de aproximação com a população, em diversos planos percebe-se a falta de investimento político para fortalecimento dos colegiados. Muitos podem ser os exemplos, dentre os quais destaca-se, enunciativamente: 1) falta de uso adequado da publicidade informativa oficial prevista no artigo 37, §1.º, da Constituição²⁸⁴, para informar a existência e os papel dos conselhos²⁸⁵; 2) ausência de previsão financeira que assegure orçamento compatível e adequado com a estruturação dos órgãos sob o ponto de vista de recursos humanos e subsídios materiais; 3) ausência de debate público, transparente e qualificado com a sociedade sobre questões procedimentais relacionadas ao aprimoramento da construção

²⁸⁴ "§ 1.º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos".

²⁸⁵ Situação que se agrava quando se percebe que os governos, em todos os planos, não raras vezes consomem verbas expressivas de publicidade de caráter mais autopromocional do que propriamente informativo, tal como recentemente ocorreu em relação à divulgação da redução das tarifas de energia elétrica, da propaganda feita sobre determinada estratégia de segurança (ex: Paraná Seguro) etc. Nesse sentido, valiosa a advergência de Almeida e Tatagiba: "Inúmeros estudos de caso revelam que os conselhos podem se transformar em mais um dos nichos secretos do Estado ao não permitirem acesso público às suas reuniões ou criarem dificuldades para a consulta de suas atas. Não tem sentido a discussão que estamos fazendo aqui sobre a necessidade de se se apostar numa audiência pública maior para conselhos na sociedade se seus próprios procedimentos rotineiros são obstáculos para isso acontecer." (ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.78, jan./mar. 2012).

institucional desses espaços²⁸⁶. Esses aspectos somam-se a outras circunstâncias e não raras vezes prejudicam o cumprimento das funções dos conselhos (ex: por exemplo, enfraquecimento à legitimidade da representação da sociedade civil.).

2.3 CONCEITO E FUNÇÕES

a maneira como perguntamos, mesmo a nossa maneira atual de questionar ainda é grega. Perguntamos: que é isto...? em grego isto é: τί estίν. A questão relativa ao que algo seja permanece, todavia, multívoca. Podemos perguntar, por exemplo: que é aquilo lá longe? Obtemos então a resposta: uma árvore. A resposta consiste em darmos o nome a uma coisa que não conhecemos exatamente. Podemos, entretanto, questionar mais: que é aquilo que designamos "árvore"? Com a questão agora posta avançamos para a proximidade do τί estίν grego. É aquela forma de questionar desenvolvida por Sócrates, Platão e Aristóteles. Estes pergunta, por exemplo: Que é isto – o belo? Que é isto – o conhecimento? Que é isto – a natureza? Que é isto – o movimento?²⁸⁷ [Que é isto, o conselho social?]

Temos uma compreensão ainda muito limitada do que essa proliferação de conselhos de fato significa. Sabemos que alguma coisa eles estão produzindo por uma inferência sociológica.²⁸⁸

Examinada as terminologias possíveis, realizada a contextualização dos colegiados demonstrando a perspectiva da sua incidência brasileira e latino-americana,

²⁸⁶ Muito valiosa a posição de Vera Schattan Coelho: "Os temos da representação e da legitimidade, bastante vivos na literatura internacional, ganharam pouco destaque no Brasil, chamando a atenção o descompasso entre, por um lado, o dinamismo com que se investiu na multiplicação dos conselhos gestores – sejam eles estaduais, municipais, distritais ou de unidade – e, por outro, a quase ausência de um debate público em torno das questões procedimentais envolvidas na construção institucional desses espaços." (COELHO, Vera Schattan P. Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.261).

²⁸⁷ HEIDEGGER, Martin. **Que é isto – A filosofia?**: identidade e diferença. Tradução de Ernildo Stein. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, São Paulo: Livraria Duas Cidades, 2009. p.19.

²⁸⁸ LAVALLE, Adrian Gurza. Na pátria da democracia 'pós-participativa'. **Revista Le Monde Diplomatique**, p.32, jul. 2012. Entrevista.

cumpra apresentar esboço conceitual de modo conjugado com a explicitação das funções atribuídas aos conselhos.

A polissemia e os diversos empregos da expressão "conselho" complicam a pretensão de definição conceitual. Antes de se deter sobre aspectos isolados, a compreensão sustentada por esta pesquisa²⁸⁹ apresenta pretensão conceitual a partir da conjugação e articulação de diversos elementos de ordem material e formal, segundo a qual o conselho refere-se a um 1) grupo de pessoas representativo de um colegiado ou de uma coletividade organizada comunitariamente composto paritariamente por membros governamentais e não governamentais que, 2) a partir de uma institucionalidade reconhecida pelo Estado de modo permanente em todos os níveis federativos como exercício de função pública relevante, 3) reúne-se periodicamente para 4) conhecer e discutir de modo democrático e com autonomia de posicionamento 5) determinados temas ou campos de atuação de política pública 6) objetivando praticar atos 7) voltados ao cumprimento de finalidades específicas, dentre as quais essencialmente controle e monitoramento das políticas públicas, o que inclui poder de tomada de decisão.

Pelos sete elementos acima referidos percebe-se, portanto, que o conselho ostenta um caráter subjetivo (é composto por pessoas, ainda que estas normalmente sejam representativas de órgãos ou entidades de modo equilibrado entre representantes do governo e da sociedade), ocupa um lugar reconhecido pelo Estado (tanto que utiliza espaço público, ostenta previsão legal, configura exercício de função pública relevante, deve ser mantido com orçamento público), realiza uma forma ordinária de encontro (ex: reuniões²⁹⁰ com periodicidade mensal, bimestral etc.), pautada por determinados requisitos de autonomia e democracia (ex: liberdade de posicionamento, quórum mínimo, critério de votação por maioria etc.), tratando de um campo específico a (ex: saúde, meio ambiente, infância e juventude), e objetivando praticar atos (ex: homologações, recomendações, pedidos de diligências, resoluções etc.)

²⁸⁹ Deixa-se de fazer remissão a critérios de conceituação consagrados pela doutrina a título de embasamento bibliográfico por entender que as fontes que tratam do tema não sistematiza a questão de modo adequado, focando aspectos específicos desconectados de uma visão de conjunto, razão pela qual a proposta ora esboçada possui pretensão criativa e original.

²⁹⁰ Reuniões que, salvo motivo justificado ou de ordem excepcional, recomenda-se não sejam feitas em horário de expediente de modo a impedir ou prejudicar a participação dos membros não governamentais, que possuem seus compromissos e afazeres pessoais.

para cumprir com diversas finalidades (ex: administrativas, normativas/regulamentares, fiscalizatórias, decisórias etc.), com ênfase para desempenho democrático do controle social.

Dessa forma, enquanto os aspectos *subjetivo* (item 1), *institucional* (item 2), *temático/de campo* (item 5) e *funcional* (item 7) indicam traços de *essencialmente material*, aos quais se atribui uma ideia predominante de conteúdo, portanto, de cunho *material*, a forma de encontro (item 3), a previsão dos requisitos da democracia e autonomia (item 4), a tipologia dos atos praticados (item 6) evidenciam questões de ordem procedimental ou de caráter *formal*.

Tomando por base proposta metodológica extraída de Enrique Dussel, a qual será utilizada em diversos momentos deste trabalho²⁹¹, ratifica-se convicção de que os conselhos podem ser compreendidos pela conjugação de aspectos de ordem material e formal²⁹².

No tocante à legislação infraconstitucional, apesar dos conceitos dos conselhos sociais serem diversos dependendo da área de atuação, percebe-se evidente traço comum entre os critérios apresentados.²⁹³

²⁹¹ Consistente no exame dos objetos a partir da consideração de momentos de fundamentalidade material, formal e factível, sem que haja hierarquia, mas sim exame conjunto de todos esses elementos, aspectos que constituem a tônica da proposta tanto da Ética (2012) como da Política da Libertação (2009) enquanto obras de Dussel, conforme ficará mais claro a partir do Capítulo 3, quando da apresentação mais geral do marco teórico-filosófico da Libertação conduzido pelo referido autor.

²⁹² Ressalta-se a existência de necessária integração entre essas duas dimensões, podendo-se falar em traço predominante e nunca exclusivo de um ou outro aspecto. Muitos desses elementos possuem caráter ambivalente, dependendo do enfoque. Por exemplo, a escolha dos membros representantes do governo tem um conteúdo material, indicativo de que, via de regra, somente autoridades de áreas afins com o campo de atuação do colegiado dele possam fazer parte; por outro lado, o mesmo aspecto reveste-se de uma formalidade, consistente no fato do governante formalizar esta indicação mediante edição de ato normativo (ex: Decreto, ato administrativo etc.). O mesmo vale para o elemento subjetivo que diz respeito aos representantes da sociedade civil, aspecto que será abordado com maior detalhe oportunamente quando do exame da composição.

²⁹³ Na área da saúde, vide artigo 1.º, § 2.º, da Lei n.º 8.142/90: § 2.º "*O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo*". Na área da infância e juventude, vide artigo 88, II, da Lei n.º 8.069/90: "*órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais*". No âmbito da assistência social os conselhos são consideradas parte integrantes do sistema, conforme artigo 6.º, § 2.º: "*O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei*", o que se confirma pela previsão do artigo 16; o mesmo Diploma, no artigo 12-A, § 4.º, estabelece necessidade de recursos orçamentários para suporte do colegiado,

As definições doutrinárias oscilam e podem enfatizar uma combinação ou proceder ao desdobramento de quaisquer desses aspectos.

Assim, por exemplo, enquanto Stumpf afirma que os conselhos são *organismos de formação colegiada da vontade*²⁹⁴, destacando o aspecto subjetivo antes mencionado, quando Carla Almeida e Luciana Tatagiba entendem que os conselhos representam *conquistas inegáveis do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós*²⁹⁵ estão chamando atenção para os traços institucionais e democráticos dos colegiados.

No mesmo modo, enfatizando o elemento pertinente à área ou campo material de atuação, coube à Gohn classificar os conselhos em quatro categorias²⁹⁶: 1) relacionados às questões urbanas; (ex: moradia/habitação, meio ambiente etc.); 2) decorrentes da prestação de serviços públicos (ex: educação, saúde e assistência social etc.); 3) abrangentes de políticas focalizadas em determinados segmentos da população (ex: criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência etc.); 4) relacionados a outras áreas de relevante interesse social ou comunitário (ex: cultura/lazer, esportes etc.).

Enfrentada a questão de ordem conceitual, passa-se ao exame das funções dos conselhos. Afinal, para que servem? Quais as suas finalidades? Propor respostas

sendo que o artigo 17, § 4.º, prevê que os conselhos têm "competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária [...]".

²⁹⁴ GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e conselho de controle de políticas públicas**: uma análise comparativa. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. p.99.

²⁹⁵ ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, jan./mar. 2012.

²⁹⁶ Conforme Gohn: "Na gestão urbana, propomos agrupar os conselhos gestores em quatro categorias: 1. Os que se relacionam diretamente à chamada questão urbana por ser parte integrante do *locus* que configura o espaço urbano enquanto tal, ou seja, meio ambiente, moradia, etc.; 2. Os que decorrem da prestação de serviços urbanos por setores da administração: saúde, educação, transportes, etc.; 3. Os que abrangem as políticas focalizadas em grupos etários da população: idosos, crianças e jovens/adolescentes; ou destinados a categorias específicas: mulheres, grupos étnicos ou raciais etc. Esses conselhos 'localizam-se' no urbano (mas não são exclusivos deles) e atuam sobre problemas sociais que interferem diretamente na qualidade de vida do meio urbano; 4. Uma quarta categoria é formada pelos conselhos na área da cultura. Apesar de a cultura ser uma das áreas da administração setorial, como uma das secretarias de Estado, ela é mais que um serviço. É uma força-motriz que cria e/ou estimula a energia coletiva de uma comunidade e de seus cidadãos." (GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.101-102).

a estas perguntas integra etapa fundamental na posterior a investigação sobre a natureza político-jurídica dos referidos espaços.

De modo coerente com a complexidade dos critérios de ordem conceitual, chama-se atenção para o fato de que as funções são múltiplas, podendo predominar traço exclusivo ou misto (concorrente), destacando-se como verdadeira justaposição de competências²⁹⁷ os seguintes papéis: 1) administrativo/ burocrático, 2) consultivo, 3) normativo/regulamentar, 4) fiscalizador/controlador e 5) decisório/deliberativo.

No plano administrativo-burocrático, incluem-se todas as atividades de autogestão e organização dos próprios interesses praticadas pelo conselho, tais como documentação e registro das próprias atividades, edição de atas de reuniões, divulgação de agenda, preparação na organização de conferências municipais, sistematização de audiência pública, formações de comissões e grupos de trabalho, gestão orçamentária e do fundo respectivo quando houver etc. Essas tarefas, embora importantes para estruturação adequada do órgão, muitas vezes ocupam tempo que impede e interfere de modo significativo no cumprimento das demais funções, pois, como já mencionado, não há uma estruturação humana e material adequada dos conselhos.²⁹⁸

Sob o ponto de vista *consultivo* é preciso compreender os conselhos sociais como órgãos que, ao discutirem propostas do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, emitem opiniões e posicionamentos que podem interessar aos órgãos originários como sugestões passíveis de aprimorarem seus respectivos trabalhos. Um dos exemplos de atribuição desta natureza consiste na exigência de que o ente público, antes de celebrar termo de parceria com organização da sociedade civil de interesse público, consulte o Conselho Social da área respectiva, conforme previsto no artigo 10, § 1.º, da Lei n.º 9.790/99.

No âmbito *normativo/regulamentar* destaca-se a possibilidade de os conselhos sociais, por meio de atos administrativos específicos (ex: resoluções), apresentarem proposta normativa de regência de matérias relativas ao seu campo de atuação.

²⁹⁷ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.77.

²⁹⁸ A qual, apesar de necessária, muitas vezes interfere e prejudica o exercício das funções principais de controle e deliberação das políticas. Ver: ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, jan./mar. 2012.

Ao mesmo tempo em que esta função de elaboração de normas gerais²⁹⁹ pode fortalecer e dar visibilidade e reconhecimento aos Conselhos, tal como ocorre nos colegiados do meio ambiente³⁰⁰, cumpre alertar para o risco de os colegiados excederem-se no exercício desta prerrogativa, não raras vezes exercendo atividade atípica legislativa, aspecto que pode retirar a credibilidade e coercibilidade de normativas, especialmente numa cultura predominantemente positivista atrelada à visão de uma normativida restrita às leis formais³⁰¹.

No tocante ao caráter *fiscalizatório/controlador* dos conselhos sociais, entende-se que este constitui um de seus principais e mais determinantes traços, do mesmo modo que a função *deliberativa/decisória*. Trata-se aqui de funções conjugadas e articuladas. Da mesma forma que dentre as funções atribuídas aos conselhos consta *controle e fiscalização do poder executivo*³⁰², tais espaços, como afirma Vera Schattan Coelho, também *estão autorizados a tomar decisões substantivas sobre problemas tangíveis*³⁰³. Não por acaso ambas as expressões foram mencionadas de modo categórico na norma constitucional do artigo 204, II. Os conselhos são espaços democráticos de controle da própria administração pública, atitude que em diversas

²⁹⁹ Para que se tenha um exemplo, a Lei n.º 8.242/91, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA), no seu artigo 2.º, I, prevê expressamente que cabe ao referido colegiado "elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente [...]".

³⁰⁰ Os Conselhos do Meio Ambiente, por exemplo, exercem um papel regulamentar bastante relevante. Basta citar como exemplo o fato de que a principal normativa regulamentar envolvendo requisitos para elaboração de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) consta no artigo 6.º da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n.º 01/86.

³⁰¹ Assim ocorreu, por exemplo, com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), previsto na Resolução n.º 119/2006 do Conselho Nacional da Criança e Adolescente (CONANDA) e somente estabelecido por meio da Lei n.º 12.595/12. O mesmo poderia se dizer de determinadas questões envolvendo direitos e aspectos do funcionamento do Conselho Tutelar (ex: obrigatoriedade de remuneração), que apesar de constarem nas Resoluções n.º 113/04 e 117/06 do CONANDA, somente foram consagradas no plano legislativo por intermédio da Lei n.º 12.696/12.

³⁰² GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001. p.213.

³⁰³ COELHO, Vera Schattan P. Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.255.

ocasiões conduz à necessidade de posicionamento. A previsão de condutas de zelo, de avaliação e de acompanhamento bem expressam essa função.³⁰⁴

Na função fiscalizatória dos conselhos sociais destacam-se tanto manifestações de pedido de informação, orientações ou recomendações, pedidos de providência, bem como pronunciamentos sobre determinado tema ou questão. Um dos exemplos concretos é o acompanhamento de termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, conforme artigo 11 da Lei n.º 9.790/99, já mencionado quando do exame da função consultiva; outro, consiste no exame das prestações de contas periódicas das áreas de políticas públicas, ou mesmo no acompanhamento à implementação de propostas deliberadas em Conferências³⁰⁵ Municipais da área respectiva.

³⁰⁴ A propósito de exemplo, observe-se o disposto no artigo 2.º, incisos II, IV, VII e IX, da Lei n.º 8.242/91 responsável pela criação do CONANDA.

³⁰⁵ As Conferências são periódicos momentos de discussão de determinada política pública, encontros relevantes para prestação de contas dos resultados atingidos e discussão das novas bases que devem nortear o agir governamental. De maneira geral, são os conselhos sociais que organizam, nas suas respectivas esferas de atuação, as respectivas Conferências, normalmente a cada biênio ou quadriênio. Tanto os Conselhos Sociais como as Conferências são instâncias colegiadas. No âmbito da política pública de saúde, por exemplo, as Conferências encontram-se disciplinadas na Lei n.º 8.142/90. A propósito das Conferências, cumpre transcrever a lição de Guido Ivan de Carvalho e Lenir Santos: "As grandes questões que afetam a sociedade necessariamente têm de ser mais bem discutidas por essa mesma sociedade. Para aplicar esse princípio de defesa da cidadania, que orienta a nova Constituição de 1988, encontram-se alguns mecanismos dentro da legislação infraconstitucional que explicitou o texto constitucional. As conferências de saúde, em cada esfera de governo, brotam desse princípio constitucional de valorização dos direitos do cidadão, de participação dos cidadãos nas decisões de governo, exercendo o controle social sobre o público e o privado. As conferências de saúde, em cada esfera de governo, estão previstas para ser realizadas em cada esfera de governo em intervalo de tempo determinado, não superior a quatro anos, mediante convocação do Poder Executivo, ou extraordinariamente por este ou pelo conselho de saúde. Qual o objetivo das conferências? As conferências são o momento de ouvir a sociedade pronunciar-se sobre os problemas de saúde que mais a afligem e oferecer propostas de soluções para esses problemas. A partir das conferências e suas deliberações, os gestores do sistema de saúde estarão elaborando a política de saúde mais adequada para a consecução de objetivos, metas e estratégias do SUS." (CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS, Lenir. **Sistema Único de Saúde**: comentários à Lei Orgânica da Saúde (Leis n.º 8080/90 e n.º 8.142/90). 4.ed. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2006. p.258-259). Também merece destaque a abordagem que Avritzer fornece acerca das conferências nacionais: "Uma análise mais detida das conferências revela alguns elementos de homogeneidade e algumas diferenças que valem a pena ser ressaltadas. Quanto aos elementos homogêneos, vale apontar que quase todas as conferências foram convocadas por iniciativa do Poder Executivo (a exceção foi a I Conferência de Direitos Humanos). Todas as conferências tem, também, uma periodicidade que pode variar de anual [...] para de quatro em quatro anos [...]. No entanto, o padrão mais claro é o da periodicidade de dois em dois anos, que é próprio dos sistemas nacionais de gestão de saúde e da assistência social e que foi adotado como padrão pela área de cidades." (AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e participação no Brasil democrático*. In: _____. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p.48).

A atuação decisória-deliberativa consiste no reconhecimento do conselho como instância democrática que, em determinadas situações, respeitados determinados limites, pode exercer parcela de soberania estatal no que diz respeito a aspectos relacionados aos campos materiais de políticas públicas afetos à sua área de atuação, ainda que o reconhecimento da efetividade desta função, no mais das vezes, fique condicionado ao reconhecimento político concomitante³⁰⁶ ou posterior, quando não dependente de reflexo jurídico, como será examinado oportunamente no Capítulo 4.

Em síntese, o que se espera de um conselho social no cumprimento integrado do papel fiscalizador-controlador e deliberativo/decisório é a potencialidade ou a capacidade de interpelar, contestar, divergir, reclamar, apontar, cobrar providências e por vezes estabelecer e determinar diretrizes em relação a determinados aspectos relacionados à inexistência ou deficiência de uma política pública.

No âmbito da realidade brasileira, para fim do objeto da presente dissertação, cumpre reconhecer que os conselhos devem ser espaços controladores e deliberativos que, em determinadas circunstâncias, podem assumir um caráter consultivo ou normativo/regulamentar, dependendo da definição concreta de suas atribuições e da situação específica submetida à apreciação.

³⁰⁶ Especificamente no tocante aos conselhos de saúde, em atenção ao disposto no § 2.º do artigo 1.º, da Lei n.º 8.142/90, que exige que as decisões do conselho sejam homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído, no caso, o gestor de saúde no nível municipal, estadual ou federal, há quem reconheça que as deliberações normativas exigem, para sua eficácia, homologação da autoridade competente, o que não seria exigido nas demais de caráter recomendativo ou diligencial, por exemplo. Nesse sentido, cumpre transcrever a posição de Guido Ivan de Carvalho e de Lenir Santos: "São todas as decisões passíveis de homologação ou apenas devem ser homologadas as decisões consubstanciadas em deliberações normativas, que impliquem a adoção de medida administrativa da alçada privada do dirigente do SUS? [...] Ora, apenas as deliberações normativas *lato sensu* (abrangentes das decisões de aprovação de um plano de saúde, fixação de critérios e diretrizes, aprovação de relatórios, prestação de contas e outras medidas propostas pelo dirigente do SUS, etc.) exigem, para sua eficácia, a homologação da autoridade competente; as demais deliberações recomendativas ou diligenciais, prescindem de homologação por sua própria natureza [...]. Logo, não são todas as deliberações que ficam sujeitas à homologação, mas tão-somente as deliberações de caráter normativo, ou seja, aquelas cujo conteúdo constitui uma decisão do conselho referente a assuntos recorrentes das atribuições conferidas pela LOS e pormenorizada na lei específica de criação do colegiado." (CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS, Lenir. **Sistema Único de Saúde**: comentários à Lei Orgânica da Saúde (Leis n.º 8080/90 e n.º 8.142/90). 4.ed. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2006. p.250-251). Ainda a propósito do tema, importante frisar que a não homologação somente pode ocorrer no caso de vícios ou ilegalidades a serem indicados e fundamentos pelo gestor, não por discordância de conteúdo, tanto que ao gestor não cabe interferir e modificar o ato por sua conta. Nesse sentido, específica a advertência dos autores mencionados (p.252-253).

Ao invés de as funções serem estanques, sustenta-se a existência de correlação e integração entre os papéis, pois é a partir da visão dos conselhos sociais como instâncias de controle da política pública que surge a possibilidade e, por vezes, a necessidade de esses espaços emitirem pronunciamentos e decidirem determinados assuntos, seja a movimentação de recursos de fundos públicos³⁰⁷, seja a necessidade do reconhecimento da carência de uma determinada política ou mesmo a conveniência de aprimoramento de determinado aspecto de um programa ou serviço.

Ao restarem delineados aspectos gerais da estrutura e dinâmica dos conselhos sociais, imperioso observar que muitos espaços mostram-se fracos e inconsistentes no exercício das funções, quer porque os membros (e a sociedade de modo geral) não tem compreensão do relevante papel a ser desempenhado, quer porque existe este conhecimento, porém falta autonomia e competências subjetivas aos membros para adotarem as medidas necessárias.

Do ponto de vista de conteúdo, não pode haver maior fraude e engodo à ideia de democracia deliberativa, do funcionamento dos conselhos sociais, do que a existência simbólica e retórica desses espaços sem nenhum tipo de capacidade de mobilização³⁰⁸ ou interferência no controle de políticas públicas. Tudo o que não se quer e não se pretende são conselhos sociais que não cumprem com o seu papel de se constituírem em instâncias efetivas e legítimas de participação cidadão e democrática na discussão dos rumos e dos destinos da política que o Estado apresenta para realização dos direitos fundamentais. Isso desestimula a participação e envolvimento do cidadão que, vale dizer, diferentemente dos conselhos de diversas estatais que pagam contribuições mensais mesmo para quem não frequenta as reuniões, nada

³⁰⁷ "A tríade *fundos, conferências e conselhos* se espalhou pelo ordenamento político brasileiro, tornando-se a vértebra de sistemas institucionais em diversas áreas de políticas públicas." (ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.69, jan./mar. 2012).

³⁰⁸ "Já se faz sentir entre nós a mobilização da comunidade no sentido de participar das decisões governamentais de interesse geral e de exprimir livremente as suas reivindicações. [...] A mobilização da comunidade é, na verdade, o mais poderoso instrumento de controle social, com evidente repercussão no processo de representação popular, na composição dos tribunais e nas linhas de atuação dos meios de comunicação." (CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS, Lenir. **Sistema Único de Saúde**: comentários à Lei Orgânica da Saúde (Leis n.º 8080/90 e n.º 8.142/90). 4.ed. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2006. p.249-250).

recebe³⁰⁹ (muitas vezes nem o ressarcimento de despesas) pela dedicação de tempo que tem para exercício do que é considerado como *relevante função pública*³¹⁰.

Há de se ter atenção para o equívoco que é confundir o papel controlador e deliberativo com a ideia errada de se conceber os conselhos sociais como espaços originários de *formulação* da política pública. Não obstante a letra do artigo 204, II, da Constituição, utilize essa expressão com semântica inadequada para o contexto linguístico no qual está inserida, entende-se que o uso do termo somente pode ser aceito em caráter secundário ou residual, no significado de que aquele que faz aportes críticos posteriores à apresentação de um determinado projeto acaba contribuindo, em último grau, para sua formatação final, para o seu aprimoramento, apenas nesse sentido podendo se falar em função "formuladora". Para que a essência das funções dos conselhos sociais não seja perdida, esses preciosos e diferenciados atores não podem ser meros agentes instrumentais legitimadores de escolhas pré-concebidas e não discutidas de modo a respeitar a autonomia da sociedade e, portanto, subservientes ao interesse do governo, mas sim espaços de controle social e inversão de prioridades para que as políticas sejam de estados e permanentes e não meramente passageiras e mutáveis ao sabor da agremiação partidária que está no poder.³¹¹

³⁰⁹ "Os atores estão lá, e essa presença não se explica pela obtenção de salários ou qualquer benefício privado do gênero, pois não há verba bem para ajudas de custo, embora outras formas de benefícios indiretos estejam presentes. Trata-se, portanto, de um investimento de tempo e de outros recursos feito por milhares de pessoas que só se explica se supusermos que algum valor ou utilidade elas atribuem à participação nessas instituições". (LAVALLE, Adrian Gurza. Na pátria da democracia 'pós-participativa'. **Revista Le Monde Diplomatique**, p.32, jul. 2012. Entrevista).

³¹⁰ A propósito do assunto, o artigo 89 do Estatuto da Criança e Adolescente (Lei n.º 8.069/90) veda expressamente a possibilidade: "Art. 89. A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada."

³¹¹ "O que questionamos neste livro é o uso das redes e estruturas associativas existentes na sociedade civil como meros agentes instrumentais para resolver problemas decorrentes da má distribuição dos serviços sociais públicos, via a participação daqueles em projetos e parcerias públicas, onde não há autonomia ou horizonte mínimo de emancipação aos participantes. Eles são tratados como responsáveis pela solução de problemas aos quais eles têm direito de ter acesso. Acreditamos que a importância da participação da sociedade se faz não apenas para ocupar espaços nas novas esferas públicas, antes dominadas por representantes de interesses econômicos, enclavados no Estado e seus aparelhos. A importância se faz para democratizar a gestão de coisa pública, para se ter controle social e inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas às questões emergenciais, mas políticas, que contemplem o crescimento econômico com o desenvolvimento autossustentável das populações atendidas, assim como respeitem os direitos dos cidadãos (ãs)." (GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p.37).

Diversas pesquisas de campo produzidas nos mais distintos conselhos e em diferentes momentos mostram que diversos colegiados não possuem uma agenda própria e coerente com o papel a ser desempenhado³¹², limitando-se a uma análise formal, ora servindo para divulgação de políticas a serem desenvolvidas, ora para mera indicação de nomes e organização periódica das conferências³¹³ respectivas, por exemplo, o que provoca ausência da emissão de atos recomendatórios ou mesmo decisórios³¹⁴ com capacidade de modificar a realidade social de determinado segmento da política no âmbito da sua territorialidade³¹⁵, quando não insuficiência de atividades propriamente substantivas e qualitativas de debate³¹⁶ e de confrontação de ideias.

Tendo se compreendido que o principal papel dos conselhos sociais reside na possibilidade destes servirem como ferramentas de controle do poder exercido pelo governante, em especial a função administrativa que cabe ao Executivo, várias são as espécies de atos que podem praticar.

³¹² "[...] outra forma de qualificar o processo decisório [...] é por meio da análise de sua agenda. A qualidade do processo decisório não depende apenas de 'quem' e 'como' se debate e se delibera, mas o que se define também em termos de 'o quê' ocupa maior espaço na pauta das reuniões." (FUKS, Mário. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, Mário, PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. **Democracia e participação**: os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p.36).

³¹³ "As conferências vêm se tornando um mecanismo interessante de produção de consenso setorial em várias áreas [...]". (LAVALLE, Adrian Gurza. Na pátria da democracia 'pós-participativa'. **Revista Le Monde Diplomatique**, p.32, jul. 2012. Entrevista).

³¹⁴ Estudo de Perissinotto no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba/PR no período 1999/2001 assim indica: "[...] outra característica do processo decisório no CMAS é a ausência de debate e deliberação." (PERISSINOTTO, Renato M. Poder e participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba (1999-2001) In: FUKS, Mário, PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. **Democracia e participação**: os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p.72).

³¹⁵ O estudo de Fuks, por exemplo, mostrou o Conselho Municipal da Saúde de Curitiba no período de 1997/2001 como "forte no debate, mas fraco em termos de deliberações", indicando o fato de que apenas 1% dos atos resultaram em resoluções com este perfil. (FUKS, *op. cit.*, p.35).

³¹⁶ A propósito da escassez não propriamente quantitativa, mas qualitativa das deliberações, em análise do Conselho Municipal de Crianças e Adolescentes de Curitiba no período de 1999 a 2011: "Apesar de debater pouco, o Conselho delibera muito, mas sempre sobre assuntos burocráticos, assumindo uma função cartorial que pouco, ou nada, incomoda o poder executivo municipal. O Conselho abre mão daquele que seria a sua principal função enquanto instância de democracia participativa, qual seja, debater e deliberar sobre as políticas públicas e pressionar o poder executivo pela execução dessas tarefas de forma reta [...] Os índices de debate sobre as políticas públicas e governamentais são extremamente baixos." (SOUZA, Nelson Rosário. Cenário e atores: a arena pública do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (1997-2001). In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato M. SOUZA, Nelson Rosário de. **Democracia e participação**: os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p.103-104).

Assim como a dinâmica do conselho contempla uma diversidade de funções, é natural que cada qual ostente atos administrativos com roupagem própria e específica de acordo com a natureza e o sentido do comando emitido.³¹⁷ Assim como o papel consultivo não raro se traduz em atos de não oposição ou de homologação, o exercício da competência fiscalizatória, por sua vez, pode tanto gerar emissão de recomendações, pedido de providências, encaminhamentos e moções. Tal como o cumprimento da função regulamentar-normativa se dá por meio de atos administrativos denominados de resoluções, o mesmo ocorre com o desempenho da função deliberativa-decisória quando da tomada de decisões materializadas na indicação de algum tipo de necessidade ou mesmo na função de controle/monitoramento quando da aprovação de prestação de contas, por exemplo. Como se percebe, existem diversos tipos de atos, alguns mais fracos e outros mais fortes sob o ponto de vista da influência e provocação externa, não existindo uma definição mais clara e precisa que garanta harmonia na tipologia adotada por um e outro colegiado tendo em vista as variações que podem ocorrer entre os formatos.

Uma das funções mais destacadas dos conselhos sociais é a colegialidade do poder e dos próprios meios de governar por meio da democracia participativo-deliberativa como projeto. Os conselhos sociais têm a missão de representar uma síntese política capaz de contemplar os interesses da constelação dos movimentos sociais e de outros sujeitos coletivos. Ao invés de uma visão homogênea, a democracia há de se construir pelo entendimento e articulação de visões diferentes e plurais, buscando pontos comuns e formas de se criar intelegibilidade sem destruir diversidade.³¹⁸

³¹⁷ A presente pesquisa não encontrou marco teórico que condensasse e sistematizasse de modo adequado as funções dos conselhos de modo relacionado aos atos praticados, razão pela qual as afirmações feitas a seguir integram proposta do presente trabalho, daí porque não se faz referência bibliográfica.

³¹⁸ "Não é possível hoje uma epistemologia geral, não é possível hoje uma teoria geral. A diversidade do mundo é inesgotável, não há teoria geral que possa organizar toda essa realidade. [...] Isso vai criar outra maneira de entender, outra maneira de articular conhecimentos, práticas, ações coletivas, de articular sujeitos coletivos. Mas não podemos permanecer com uma fragmentação total, é necessário criar intelegibilidade recíproca no interior da pluralidade. [...] tentar saber o que há de comum [...] é preciso criar intelegibilidade sem destruir a diversidade." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.39-40).

Mais do que um grupo de pessoas reunido periodicamente para apreciação do andamento de uma determinada política pública ou setor de governo, os conselhos existem e servem como mecanismos de interpelação do governante para que este mantenha-se atento e desperto para as necessidades indicadas de "desde baixo"³¹⁹ pela base da sociedade.

Cumprir lembrar que duas ferramentas são fundamentais para o cumprimento adequado do papel dos conselhos sociais: plano de ação e plano de aplicação. O primeiro consiste em documento de periodicidade normalmente anual no qual o colegiado apresenta o planejamento das principais iniciativas a serem desenvolvidas no papel de controle e deliberação; o segundo, de caráter usualmente anual, diz respeito aos critérios que serão adotados para o dispêndio dos recursos alocados no fundo respectivo que, via de regra³²⁰, é gerido pelo colegiado.

A propósito de demonstrar explicitações concretas das funções dos conselhos sociais dentro dos respectivos campos de atuação, destacam-se considerações doutrinárias pertinentes a pelos menos três desses colegiados cujo princípio da democracia participativo-deliberativa possui assento constitucional, no caso, saúde, infância e juventude e assistência social:

O conselho de saúde é um órgão deliberativo do SUS, com atribuições bem definidas e em relação às quais ele pode deliberar sobre vários assuntos, *normatizando, recomendando ou promovendo diligências*, que são as três modalidades tradicionais de um colegiado dessa natureza.³²¹

³¹⁹ "O primeiro pressuposto normativo que informa nosso olhar sobre os conselhos é o reconhecimento dos avanços que a criação dessa institucionalidade participativa representa enquanto resultado da aposta da luta por dentro do Estado como estratégia para construção de uma cidadania 'desde baixo'." (ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.72, jan./mar. 2012).

³²⁰ Uma situação de exceção encontra-se nos conselhos de saúde, que não gerem o fundo da saúde ao qual estão vinculados e concentrados todos os recursos orçamentários previstos para a área.

³²¹ CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS, Lenir. **Sistema Único de Saúde**: comentários à Lei Orgânica da Saúde (Leis n.º 8080/90 e n.º 8.142/90). 4.ed. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2006. p.250.

[...] podemos conceituar os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente como instrumentos de participação da sociedade civil na gestão política do poder, afetos à questão do atendimento de crianças e adolescentes [...] O conceito jurídico-legal dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente vem gravado no art. 88, II, da Lei 8.069/90, que dispõe que são 'órgãos deliberativos de controle das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas segundo leis federal, estaduais e municipais'.³²²

As principais competências do Conselho Nacional de Assistência Social são: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.³²³

A compreensão dos conselhos como espaços nos quais se praticam essas diversificadas funções somente reforçam o enquadramento dessas instâncias como corpos intermediários de mediação povo-poder, locais de constituição de sujeitos democráticos, de interface entre Estado e Sociedade, verdadeiras pontes entre a população e o governo na cogestão de políticas públicas, aspectos a partir dos quais se entende por que sua criação pode ser tida como a principal novidade em termos de políticas públicas dentro do ordenamento jurídico brasileiro.³²⁴

Descritas as possibilidades terminológicas, contextualizados os tipos de conselhos e o seu surgimento no Brasil especialmente após a Constituição de 1988, apresentados os elementos de ordem conceitual e funcional dessas instâncias, passa-se ao critério da composição.

³²² LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Público Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2.ed. São Paulo, 2003. p.92-93.

³²³ A descrição consta na página do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (<http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/quem-somos-e-como-funcionamos>).

³²⁴ BERCLAZ, Márcio Soares; CASTRO, Millen. **O Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente e suas (des) funcionalidades: síndrome do Peter Pan em busca da "Terra do Nunca"? Até quando?** Tese apresentada e aprovada no XXIII Congresso da Associação Brasileira dos Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude. Brasília-DF, 05 a 07 maio 2010.

2.4 COMPOSIÇÃO

*[...] Nós somos muitos, não somos fracos, somos
sozinhos nesta multidão, nós somos só um
coração, sangrando pelo sonho de viver.*

Lulu Santos - Tudo Azul

Chega-se ao momento de analisar, com maior grau de detalhe, como se dá a formação humana dos conselhos sociais.

A composição dos conselhos sociais no Brasil, como já visto quando da apresentação dos critérios de cunho conceitual, observa regra geral de hibridismo ou paridade entre dois lados: governamental e não governamental. Diferentemente de espaços que podem ser compostos *exclusivamente* por um segmento³²⁵, a convivência entre membros governamentais e não governamentais é uma característica marcante e essencial para o funcionamento adequado dos conselhos. Mesmo nos colegiados que ostentam composição diferenciada, com desdobramento analítico em mais de uma camada³²⁶, ainda assim persiste a ideia de preservar isonomia entre representantes governamentais e não governamentais, traço peculiar³²⁷ da realidade brasileira.

³²⁵ "Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários populares – tratados no capítulo anterior – ou dos novos fóruns civis não governamentais, porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão e, usualmente, não possuem assento institucionalizado junto ao poder público. Os conselhos gestores são diferentes também dos conselhos de 'notáveis' existentes em algumas áreas do governo – como educação, saúde, etc. – pelo fato de eles serem formadas de assessoria especializadas e incidirem na gestão pública de forma indireta." (GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.p.89).

³²⁶ Como é o caso dos tradicionais Conselhos de Saúde que, nos termos da Resolução n.º 453 de 10 de maio de 2012, têm representação de 50% de usuários, 25% de trabalhadores da saúde, 12,5% de prestadores de serviços e 12,5% de representantes do governo; a situação se repete também em alguns outros colegiados, como é o caso dos Conselhos de Assistência Social (por exemplo, o Conselho Nacional de Assistência Social, dentre os membros não governamentais, comporta subdivisões para contemplar representantes de entidades e organizações de assistência social, representantes dos trabalhadores da área de assistência social e representantes de usuários ou organizações de usuários da assistência social).

³²⁷ "O formato peculiar dos conselhos brasileiros – que combina representação de associações e de órgãos estatais – é fruto de uma longa história [...]" (ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p.101, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a08v2152.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2012).

Embora não exista uma inscrição constitucional geral e determinante do pressuposto da paridade³²⁸, postulado que deve ser atribuído à compreensão de igualdade que há de se estabelecer no diálogo do governo com a sociedade, a composição mista e igualitária entre membros governamentais e não governamentais inspira o funcionamento dos colegiados e encontra previsão infraconstitucional³²⁹.

No tocante aos critérios de escolha dos membros governamentais ou não governamentais, há de se ter em conta o fato de que, enquanto os membros governamentais são escolhidos normalmente pelo Chefe do Poder Executivo dentro de áreas correlatas com a atuação do conselho (pelo menos esse é o critério ideal), os membros não governamentais são representados por pessoas jurídicas ou entidades representativas, como sugere a previsão do artigo 204, II, da Constituição.

Exposta a questão da paridade e dos critérios de escolha dos membros governamentais e não governamentais, cumpre tecer problematizações relativa a cada um desses aspectos.

Para além de uma paridade simplesmente formal ou quantitativa, que consiste na distribuição matemática dos assentos, análise crítica dos conselhos indica a necessidade desta isonomia ser compreendida para além do aspecto numérico³³⁰, abrangendo questões qualitativas que interferem na possibilidade de intervenção efetiva e com conhecimento de causa de parte dos representantes da sociedade, tais como acesso a informações, disponibilidade de tempo, necessidade de investimento do Estado (e mobilização da sociedade) para formação permanente

³²⁸ Que pode assumir uma forma específica diferenciada, como ocorre na saúde e na assistência social, por exemplo, onde a divisão não é entre membros governamentais e não governamentais. A redação do artigo 194, VII, da CR, por exemplo, ao retratar a seguridade social, composta da saúde, assistência social e previdência, fala em "caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados".

³²⁹ A título de exemplo, na área de saúde, vide artigo 1.º, § 4.º, da Lei n.º 8.142/90: "A representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos"; na infância e juventude, vide artigo 88, II, da Lei n.º 8.069/90: "assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas".

³³⁰ Ainda que em outro contexto, no caso, exame da democracia como princípio, o alerta de que a quantidade e o número não garantem qualidade é do próprio Dussel: "*La cantidad y el número nunca es cualidad. Una votación suma subjetividades, miembros de un cuerpo. Nunca es criterio de verdad [...]*" (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.428). Tradução livre: "A quantidade e o número nunca é qualidade. Uma votação soma subjetividades, membros de um corpo. Nunca é critério de verdade [...]".

e capacitação continuada dos conselheiros não governamentais etc. Bem chama atenção nesse sentido a advertência de Gohn:

Em relação à paridade, ela não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo, etc. A disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente em trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei, os conselheiros municipais não são remunerados nem contam com estrutura administrativa própria). Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente eles atuam em porções fragmentadas, que não se articulam (em suas estruturas) sequer com outras áreas ou conselhos da administração pública.³³¹

De outro lado, a representação ou "participação indireta" é bastante problemática pelos motivos expostos por Rebecca Abers e Margaret Keck:

a participação nos conselhos gestores é indireta. Embora boa parte da literatura brasileira sobre conselhos gestores os veja como novas arenas deliberativas que encorajariam a expansão da participação direta dos cidadãos no processo de decisão pública, a estrutura organizacional dos conselhos contraria essa visão. De um lado, os participantes não-estatais são indivíduos escolhidos por organizações que, por sua vez, foram escolhidas por outras organizações [...]

A pergunta 'quem estes atores representam?' surge, na prática, assim que membros indicados por associações civis adquirem responsabilidades formais na definição de políticas públicas. A maior parte da sociedade civil é auto-organizada; seus líderes não são escolhidos ou autorizados diretamente pelo público mais amplo que alegam representar. A questão que emerge, portanto, é saber: como as associações podem participar de forma legítima de processos de tomada de decisão na esfera pública? [...] Tanto os debates teóricos quanto os políticos tendem a presumir que o papel das associações da sociedade civil é representar setores sociais que, de outra forma, não teriam voz.³³²

³³¹ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.96.

³³² ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p.100, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a08v2152.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2012.

[...] quase todos os estudos mostraram que os indivíduos que compõem os conselhos não representativos das classes populares [...] uma segunda observação e crítica comum aos conselhos é que os representantes da sociedade civil têm ligações muito frágeis com os grupos populares que deveriam representar [...] sem conseguir despertar a atenção do seu público, membros de conselhos tendem a agir de acordo com seus interesses pessoais, em detrimento de outros interesses das associações que representam.³³³

Como consequência da tradição disseminada (e de certo modo respaldada pela legislação constitucional vigente) de que os membros não governamentais devem consistir em entidades (pessoas jurídicas, associações, sindicatos etc.) e, por exemplo, não em pessoas físicas, diante da falta de critério que defina o modo pelo qual se dará a escolha dos membros não governamentais, quais os requisitos de capacidade eleitoral ativa e passiva, qual a forma de expressão do voto, se pública comprovadamente precedida de discussão ou de modo sigiloso, essas e outras questões são "nós na rede"³³⁴ dos conselhos que demandam aprimoramento e revisão crítica.

Para além do distanciamento e certa elitização que a vedação de pessoas físicas desvinculadas de entidade pode representar (especialmente quando, em muitas áreas, como saúde, infância e juventude, existem engajados militantes individuais que muitas vezes têm liderança comunitária), por mais que a representação "presumida" de entidades muitas vezes se dê sem a devida legitimidade e com perda de contato integrativo com a base da população, significativos entraves à operação e ao funcionamento adequado dos conselhos sociais (a ponto de se afirmar que isso não equivale à democracia participativa³³⁵), some-se, como terceiro aspecto complicador,

³³³ ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p. 103-104, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a08v2152.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2012.

³³⁴ A expressão tem inspiração no uso constante que Dussel faz da posição de Castells. (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.93).

³³⁵ Um dos que assim se posicionam é González: "[...] a representação funcional dos conselhos não se identifica com a democracia participativa. Para que esta possa se efetivar através dos conselhos, em primeiro lugar, é necessária uma ampliação das formas de participação da população. [...] A falta de participação e de reconhecimento por parte da população é um dos fatores que permite a existência de situações de bloqueio da ação dos conselhos de parte do Poder Público." (GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e conselho de controle de políticas públicas**: uma análise comparativa. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. p.306).

o risco da representatividade inadequada ou corporativa, ora evidenciada pela baixa participação, ora pela atuação parcial (para concordância cega ou discordância pura e simples sem o devido critério) do representante em prol dos próprios interesses³³⁶ e não das questões que deveriam nortear o funcionamento de uma esfera pública institucionalizada³³⁷.

Assim, um dos desafios a serem pensados para evolução organizacional dos conselhos sociais passa pela projeção de um critério que permita que na composição dos colegiados haja representação efetiva e "tradução"³³⁸ adequada das demandas dos cidadãos vítimas e reféns do mal funcionamento do sistema, condição essencial para que as negatividades e carências propiciadas pela deficiência ou omissão do agir estatal aflorem de modo adequado a despertar necessidades que permitam produção de novos direitos, como será visto e examinado posteriormente.

³³⁶ "[...] reconhecimento de que os atores da sociedade civil não são portadores de uma racionalidade imparcial como se encarnassem em si, o 'bem comum' ou o 'interesse público'. Eles são, ao contrário, portadores de concepções 'situadas' e 'parciais' do que deve ser o 'bem comum', na maior parte do tempo, conflitantes e até mesmo antagônicas entre si." (ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.75, jan./mar. 2012).

³³⁷ A propósito da questão, ainda que em análise focada no instrumento do orçamento participativo, assim é o posicionamento de Emir Sader: "[...] os próprios responsáveis por essas políticas consideram [...] que foi esgotada uma primeira etapa do orçamento participativo, revelando os limites e debatendo novos horizontes para essa política. Dentre os vários balanços apresentados é possível destacar alguns temas que vários dos autores presentes escolheram como pontos de estrangulamento [...] Entre elas vale a pena destacar pelo menos dois temas que reiteradamente acompanham a implementação dessas políticas: a representatividade dos órgãos do OP e seus riscos corporativos. [...] O primeiro aspecto comprometeria a legitimidade das decisões sobre o orçamento, o segundo correria o risco de fazer prevalecer motivações particularistas na disputa pelos recursos públicos. [...]". (SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.672-673).

³³⁸ A expressão é usada tanto por Dussel (por exemplo, DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.129) como por Boaventura de Sousa Santos. Nos mesmos termos é a posição de Nobre: "[...] a conquista de novos espaços de participação e de deliberação teve como contrapartida, antes de mais nada, a 'tradução' das reivindicações em formas concretas de institucionalização." (NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.29).

Ainda a propósito da composição, como informação complementar, importante destacar que, além da costumeira existência de *comissões temáticas* especializadas, os conselhos podem ser frequentados e acompanhados por *terceiros visitantes*, *convidados* ou mesmo por quaisquer *membros pertencentes à sociedade*.

A despeito da composição formal dos conselhos ser feita de membros governamentais e não governamentais, a maior parte das normativas (ex: regimentos internos) que regulamentam o funcionamento dos espaços permite a possibilidade de o colegiado receber aportes fáticos e técnicos de especialistas técnicos, de servidores públicos ou autoridades da área em questão ou mesmo de membros pertencentes à própria sociedade, razão pela qual, no tocante ao último aspecto, as reuniões merecem pauta e publicidade prévia, com periodicidade regular, local definido e horário adequado para viabilizar o comparecimento da população. Preencher esses requisitos é tornar o Conselho poroso e permeável à participação da população, com *ancoragem* que permita a possibilidade de uma *audiência mais ampliada* como corpo societal³³⁹, o que de certo modo mitiga o problema da representação ou da "participação indireta" antes mencionada.

Assim, já tendo sido esboçadas considerações que contribuem para a revelação do ambiente operativo dos conselhos sociais, entende-se oportuno apresentar, resumidamente, duas diretrizes estruturantes e fundamentais que inspiram seu funcionamento. A primeira de natureza filosófica, pertinente à razão comunicativa; a segunda, de índole político-jurídica, relativa à democracia participativo-deliberativa.

³³⁹ ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.76 e 79, jan./mar. 2012.

2.5 MATRIZ FILOSÓFICA: A RAZÃO COMUNICATIVA

[...] os falantes devem levar em conta determinadas regras de argumentação, inscritas na própria linguagem, como é o caso da aceitação de que todos os participantes do discurso são iguais e que o discurso livre como tal não pode sofrer a ameaça de violência aberta ou oculta. Essas regras – inscritas na linguagem – passam a ser condições normativas da possibilidade da discussão acerca das proposições com pretensão de verdade.³⁴⁰

Parte-se aqui da compreensão defendida por Ludwig de que a história da filosofia pode ser classificada em quatro grandes grupos paradigmáticos (paradigma do ser, da consciência, do agir comunicativo e da vida concreta de cada sujeito).³⁴¹

Diante dessa taxonomia, importante afirmar que a matriz filosófica que inspira e, de certo modo, justifica e legitima a existência dos conselhos sociais é a razão comunicativa³⁴² ou discursiva, novo paradigma³⁴³ inspirado no giro da filosofia da consciência para a filosofia da linguagem ocorrido na segunda metade do século XX, temática na qual os estudos de Karl-Otto Apel e Jürgen Habermas merecem consideração especial³⁴⁴. Como também didaticamente enuncia Ludwig, *nesse novo*

³⁴⁰ LUDWIG, Celso Luiz. **Para uma filosofia jurídica da libertação**: paradigmas da filosofia, filosofia da libertação e direito alternativo. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006. p.14.

³⁴¹ *Ibid.*, p.14.

³⁴² Apontando a existência de razão comunicativa, sistêmica e hermenêutica: "O novo paradigma da linguagem se consolida na segunda metade do século XX. Embora o desdobramento desse venha indicar, hoje, a existência de uma tipologia que poderia ser mais complexa, e que poderia ser classificada da maneira seguinte: (1.º) como *razão comunicativa* (Apel/Habermas); (2.º) como *razão sistêmica* (a la Luhmann) e, por fim, (3.º) como *razão hermenêutica* (Gadamer) [...]" (*Ibid.*, p.93).

³⁴³ Paradigma aqui interpretado como *modelo de racionalidade, num padrão teórico, hegemônico em determinados momentos da história, e aceito pela comunidade que o utiliza como fundamento do saber na busca de compreensões e soluções.* (*Ibid.*, p.26).

³⁴⁴ A escolha de Apel e Habermas para a exposição ora realizada também guarda relação com o fato de os referidos autores serem os principais marcos teóricos utilizados por Enrique Dussel no exame da questão, como se percebe no Capítulo 2, § 2.3 (A "ética do discurso" de Karl-Otto Apel) e § 2.4 (A moral formal de Jürgen Habermas), constantes na obra *Ética da Libertação*. (Ver: DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p.189-203).

*paradigma, a linguagem passa da condição de objeto da reflexão para a condição de fundamento de todo pensar.*³⁴⁵

Por mais que a razão comunicativa tenha sido construída por filósofos alemães, distantes da realidade latino-americana de uma *comunidade real* de vítimas oprimidas e excluídas por conta da própria (e maldita) herança colonial, mesmo a defesa do discurso sob uma premissa ideal³⁴⁶ mostra-se bastante contributiva para exortar o poder positivo e transformador dos conselhos sociais na definição de questões complexas³⁴⁷.

Como lembra Dussel³⁴⁸, assim como a razão estratégica existe para lograr obtenção de objetivos, a razão discursiva pauta-se pelo atingimento de consensos, não se podendo esquecer que o dissenso³⁴⁹ também faz parte deste processo, muitas vezes sendo um elemento fundamental, aspecto crítico que deve ser considerado.

³⁴⁵ LUDWIG, Celso Luiz. **Para uma filosofia jurídica da libertação**: paradigmas da filosofia, filosofia da libertação e direito alternativo. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006. p.14. p.93.

³⁴⁶ Até mesmo porque a reflexão de Dussel, feita no marco teórico da Libertação, empresta o realismo crítico necessário para a problematização pretendida. Nesse sentido é a posição de Dussel: "[...] *ahora deberíamos separarnos de Habermas, para quien la pretensión de verdad acerca de algo en el mundo, tiene todavía aspectos de un cierto idealismo – criticable desde um realismo crítico.*" (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.442). Tradução livre: "[...] agora deveríamos nos separar de Habermas, para quem a pretensão de verdade sobre algo no mundo tem aspectos de um certo idealismo – criticável desde um realismo crítico".

³⁴⁷ Em que pese a matriz eurocêntrica dos referidos estudiosos, toma-se por base o fato de Enrique Dussel ter trabalhado com ambos pensamentos no tocante ao tema para se entender que é fundamental reconhecer nesses autores aporte teórico significativo para apresentação da teoria do discurso e da intersubjetividade, aspectos que, sem dúvida, inspiram o funcionamento dos conselhos sociais como espaços democráticos.

³⁴⁸ A propósito de trazer os postulados do critério formal, cumpre notar que Dussel faz diversas críticas aos postulados de Apel e Habermas por entender que estes situam-se no plano ideal e ignoram a complementariedade material, ou seja, a dimensão material da ética desse discurso. Senão vejamos: "Apel interpreta redutivamente o âmbito material (de conteúdo) da ética [...]" (DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p.184); "Penso, quanto a mim, que Habermas [...] não deu a devida atenção à intuição fundamental de Marx na linha do aspecto material (do conteúdo) último de uma ética universal [...] não lhe é possível integrar nunca o momento material [...] e por isso perderá definitivamente a já escassa criticidade da última etapa da primeira Escola de Frankfurt" (p.194); "a questão é muito mais complexa do que imagina a Ética do Discurso, pois não nos situaremos só no horizonte de uma moral formal." (p.203).

³⁴⁹ "Por ello, hay que admitir la posibilidad de existencia de un no-consenso legítimo (cuando se cumple el principio democrático), que supone igualmente el admitir la institucionalización del disenso político legítimo de una oposición. El disenso minoritario es esencial en el proceso democrático, ya que abre la puerta a la discusión real ya a la posibilidad futura de cambiar las decisiones en vista de sus efectos, en particular de los efectos negativos, donde los disidentes pueden ganar la hegemonía futura y con ello la mayoría consensual [...] Por ello, el respecto de los derechos de los disidentes, ante la imposible unanimidad empírica, es un momento esencial en la aplicación del Principio democrático" (DUSSEL, **Política de la...**, op. cit., p.418). Tradução livre: "Por isso, há

Diferentemente de uma perspectiva cosmológica, teológica ou mesmo antropológica baseada na consciência, o paradigma da linguagem coloca o diálogo intersubjetivo como mecanismo capaz de estimular a convergência de vontades, pressupondo a possibilidade de todos participarem de maneira igual sem qualquer tipo de violência para a tomada de decisões.³⁵⁰

Compreender os principais postulados da filosofia ou da teoria do discurso é essencial para problematizar a natureza e a identidade dos conselhos sociais, os quais operam dentro de uma racionalidade discursivo-argumentativa.

A constatação de que a obtenção da verdade possível não se dá de modo monológico, mas sim a partir de uma premissa dialógico-discursiva, a ideia de que a cognição é fruto de um consenso argumentativo e não de uma certeza prévia, são efeitos³⁵¹ e percepções que inspiram a compreensão de que o exercício da vontade estatal não pode depender apenas do desejo ou do entendimento do governante, devendo ser compartilhada com a sociedade.

A ideia de que a busca de soluções para problemas ou mesmo a obtenção do esclarecimento e do entendimento de modo a propiciar construção de consensos ou soluções negociadas passam pelo debate racional da comunidade encontra-se presente no funcionamento dos conselhos sociais.

que admitir a possibilidade da existência de um não consenso legítimo (quando se cumpre o princípio democrático), que supõe igualmente admitir a institucionalização do dissenso político legítimo de uma oposição. O dissenso minoritário é essencial no processo democrático, já que abre a porta à discussão real e a possibilidade futura de mudar as decisões em vista dos seus efeitos, em particular dos efeitos negativos, onde os dissidentes podem ganhar a hegemonia futura e com ela a maioria consensual [...] Por isso, o respeito aos direitos dos dissidentes, ante a impossível unanimidade empírica, é um momento essencial na aplicação do Princípio Democrático".

³⁵⁰ Conforme Dussel (segunda tese),: "A vida humana tem a racionalidade como constitutivo intrínseco (porque 'humana') e o exercício intersubjetivo e veritativo da racionalidade é uma exigência da própria vida: é uma 'astúcia' da vida." (DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p.632).

³⁵¹ "Pelo menos dois são os efeitos dessa situação. O primeiro diz respeito à ruptura que ocorre entre a modernidade filosófica e a filosofia da segunda metade do século XX: passagem da certeza da cognição e da cognição como certeza para a cognição como consenso. O segundo efeito indica que há uma continuidade e que consiste na reflexão sobre *as condições de possibilidade e validade do conhecimento: a consciência antes, a linguagem agora*" (LUDWIG, Celso Luiz. **Para uma filosofia jurídica da libertação**: paradigmas da filosofia, filosofia da libertação e direito alternativo. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006. p.95).

Tal como proposto por Apel, pode-se inferir que os conselhos, cada um na sua área, consistem em *comunidades de comunicação* que devem ser pautadas pela igualdade de informação e pela ausência de coerção ou de imposição. A divisão que o autor faz entre a comunicação ideal e a comunicação real desde já anuncia e reconhece certa dificuldade que há na implementação prática dos postulados na realidade brasileira. É em razão dessa diferença que Apel diferencia os discursos de fundamentação (a *comunidade de comunicação ideal* – parte A) dos discursos de aplicação (a *comunidade de comunicação real* – parte B), afinal, é na práxis³⁵² que os vícios e os defeitos no desempenho da razão comunicativa aparecem.

A propósito das regras do discurso, bastante elucidativa é a lição de Ludwig:

Nisso está implicado o pressuposto que os falantes devem levar em conta determinadas *regras de argumentação* inscritas na própria linguagem, como é o caso da aceitação de que todos os participantes do discurso são iguais e que o discurso livre como tal não pode sofrer a ameaça de violência aberta ou oculta. Essas regras – inscritas na linguagem – passam a ser condições normativas da possibilidade da discussão acerca das proposições com pretensão de verdade. Em resumo, as duas regras inscritas na própria linguagem, chamadas de regras do discurso, são estas: (1.º) todos os participantes do discurso em princípio são iguais (e, portanto, não devem ser excluídos quaisquer argumentos); (2.º) a obrigação de argumentar *sem violência* (aberta ou oculta – como, por exemplo, ofertas de negociação e/ou ameaças).³⁵³

A propósito, é na falta do preenchimento dos pressupostos para bom desempenho da razão comunicativa que podem ser detectados muitos dos vícios e problemas no funcionamento prático dos conselhos sociais. Alguns exemplos são bastante elucidativos nesse sentido.³⁵⁴

³⁵² Como bem lembra Marx e Engels nas Teses de Feuerbach, na Ideologia Alemã: "A vida é essencialmente prática. Todos os mistérios, que levam a teoria ao misticismo, encontram sua solução racional na práxis humana e no ato de compreender essa práxis." (MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Ideologia alemã**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p.613). Lembrando que "práxis", para Dussel indica "a atualidade do sujeito no mundo; e a *práxis* política é a presença no campo político." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.115).

³⁵³ LUDWIG, Celso Luiz. **Para uma filosofia jurídica da libertação**: paradigmas da filosofia, filosofia da libertação e direito alternativo. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006. p.98.

³⁵⁴ A realidade prática dos conselhos como *comunidades de comunicação reais* revela muitos problemas. Diversas situações evidenciam falta de premissa de *igualdade* material, seja do ponto de vista do poder da informação, seja no que diz respeito à possibilidade cognitivo-intelectual de ação, seja no que diz respeito à própria gestão do tempo etc. Enquanto os membros governamentais são servidores públicos remunerados e com disponibilidade para comparecer em todas as reuniões do conselho, munidos de suporte técnico e dados atualizados, o mesmo geralmente não ocorre de

A paridade na composição dos conselhos sociais entre membros governamentais e não governamentais, que constitui a regra de quase todos os colegiados³⁵⁵, não deixa de ser uma premissa de igualdade necessária para que haja efetiva participação da comunidade ou controle social. Contudo, a real isonomia entre membros governamentais e não governamentais remete para muito além de uma questão matemática de cunho quantitativo, buscando fundamentos na tradição histórico-cultural e na própria forma que o governo recepciona as manifestações dos conselhos sociais. O que se assiste muitas vezes é à presença de uma paridade formal que não encontra correspondência adequada na verificação das funções e dos atos praticados pelos conselhos.

Do mesmo modo, inegável reconhecer que um óbice comum ao justo desempenho da razão discursiva reside na falta de igualdade e nos diversos graus de desequiparações e assimetrias como patologias das quais não estão livres diversos segmentos participantes do conselho, em especial os atores do campo societal, os quais, muitas vezes, mesmo quando engajados, não são preparados nem recebem formação adequada para que possam participar de modo diligente e efetivo dos debates, aspecto que pode ser causado por omissão estratégica do governo (ex: ausência de investimento em capacitação, controle manipulador da agenda do colegiado de modo a não permitir tempo e reflexão suficiente para as discussões, falta de transparência ou clareza nos dados etc.) como em fatores externos de ordem cultural-associativa (ex: falta de articulação adequada com a entidade coletiva por ele representada, desinteresse da sociedade em participar dos colegiados etc.), o que torna a prática social dos conselhos questão de ordem complexa.

A compreensão de que a atuação de cada falante há de se pautar por razões de interesse geral e comum e não por motivos "estratégicos" (assim entendidos por Habermas como aqueles interesses particulares e egoístas de cada parte para

parte dos representantes da sociedade. Do mesmo modo, nem sempre a autonomia e a ausência de coação são verificáveis, quer porque os membros governamentais são pressionados para não adotarem posturas de questionamento e interpelação aos projetos do governo (não raras vezes os conselheiros podem ostentar funções ou cargos comissionados que por si só configuram "moeda de troca" para assegurar obediência ou silêncio), quer porque os representantes da sociedade civil podem estar preocupados que a sua entidade seja prejudicada caso adotem uma postura de confronto ou de caráter mais crítico, para o que cumpre reportar ao que já foi dito quando do exame do item relativo à composição no Capítulo 2.

³⁵⁵ A exceção fica por conta de alguns colegiados de composição diferenciada, como já mencionado (ex: saúde, assistência social etc.).

obtenção de êxito), também constitui medida necessária para que o desempenho da razão comunicativa seja reconhecido como válido. É justamente essa ausência de coerção ou vício à autonomia da vontade que em diversas oportunidades não se mostra presente nas atividades do conselho que, como todo campo de natureza política, está sujeito ao atravessamento de tensões e pressões de toda sorte.

De qualquer modo, por ora, importante destacar que o respeito aos pressupostos da igualdade e da ausência de coerção guarda relação direta com a pretensão de legitimidade ínsitas aos conselhos, o que faz com que esses aspectos sejam constitutivos da razão prático-discursiva praticada nos colegiados, como bem salienta Dussel:

Para que essas mediações práticas sejam legítimas, faz-se necessário, idealmente, que todos os cidadãos possam participar de alguma maneira simetricamente com razões (não com violência) na formação do consenso, nos acordos que são realizados. Neste sentido, a esfera da legitimidade é a própria da razão prática-discursiva – em um sentido aproximado de K. O. Apel ou J. Habermas. A legitimidade fortalece, então, o momento da *unidade* das vontades pelo consenso [...] as comunidades políticas foram inventando instituições que permitiam ir criando as mediações entre a comunidade política como um todo e os governantes que, necessariamente, são muito menos.³⁵⁶

Ainda que o presente trabalho não tenha a pretensão de ingressar no exame das questões empíricas indicativas do descumprimento desses pressupostos de igualdade e ausência de coerção necessários ao desempenho da razão comunicativa, a menção a alguns exemplos específicos merece ser feita inclusive tendo em conta o traço de factibilidade (e dos limites) que se entende inerente à compreensão dos conselhos sociais e seus problemas, aspecto indicativo de que a razão comunicativa, mais do que uma ética formal ou procedimental, como salienta Dussel, precisa ser compreendida de modo crítico e determinada sempre de modo conjugado e complementado por critérios materiais³⁵⁷ para evitar reducionismo indevido.

Como último aspecto, resta apresentar a matriz político-jurídica no interior da qual se desenvolve a razão comunicativa, que consiste no modelo democrático de cunho participativo-deliberativo.

³⁵⁶ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.67.

³⁵⁷ Reportamo-nos aqui ao Capítulo 2 da Ética da Libertação onde Dussel faz claras ressalvas à simplificação formal feita por Apel e Habermas, mais especificamente itens 130, 132, 133, 142 e 143.

2.6 MATRIZ JURÍDICO-POLÍTICA: DEMOCRACIA PARTICIPATIVO-DELIBERATIVA

*Hay que crear para complementar como democracia participativa a la democracia representativa [...]*³⁵⁸

*[...] un principio político esencial con la definición del poder y en la transformación del Estado [...] la <<democracia participativa>> de abajo hacia arriba [...]*³⁵⁹

Como já afirmava Lênin³⁶⁰, não existe democracia pura, razão pela qual seu conceito deve ser sempre adjetivado no plano histórico-concreto. A democracia política é um valor estratégico permanente, na medida em que é condição tanto para a conquista quanto para a consolidação e o aprofundamento da nova sociedade.³⁶¹ Por isso que a democratização é tida como um processo contínuo ao infinito³⁶², podendo encontrar múltiplas formas, corpos e expressões.

Retomando aspectos já mencionados em tópico anterior (item 1.3³⁶³), no tocante às formas concretas de realização e expressão do postulado democrático,

³⁵⁸ DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.250. Tradução livre: "[...] há que criar para complementar, como democracia participativa, a democracia representativa [...]".

³⁵⁹ *Ibid.*, p.258. Tradução livre: "[...] um princípio político essencial com a definição do poder na transformação do Estado [...] a <<democracia participativa>> de baixo até em cima".

³⁶⁰ Lênin defendia uma democracia substancial como expressão do que o partido tivesse como necessário para assegurar a vitória do proletariado (COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010. p.219).

³⁶¹ COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2.ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984. p.21 e 25.

³⁶² "La democratización es un proceso al infinito." (DUSSEL, *op. cit.*, p.437).

³⁶³ Tópico no qual, cumpre recapitular, propôs-se a necessidade de atualização crítica da democracia como paradigma político hegemônico, ocasião em que foi mencionada a existência de diversos enquadramentos possíveis, tendo-se salientado que a partir da constatação da crise da democracia faz-se necessário pensar em modelos normativos de alta intensidade.

lembra-se a democracia pode ser direta (participativa/deliberativa/radical³⁶⁴) ou indireta/representativa. Essa é apenas uma das classificações a partir da qual outras abordagens são possíveis³⁶⁵.

A propósito das diferenças entre os modelo participativo ou deliberativo, diversos são os posicionamentos.

Dussel, por exemplo, situa a democracia deliberativa com origem na escola norte-americana, apontando Habermas, Bohman e Cohen como os seus principais teóricos³⁶⁶. Nas poucas vezes em que a expressão é mencionada na Política da Libertação, quase sempre aparece associada à ideia de discursividade e direcionada ao que se decide nas instâncias da sociedade política, incluindo o Poder Legislativo e os meios de comunicação, quando fica clara a existência de relacionamento dessas esferas deliberativas com outras instâncias de participação³⁶⁷ da própria sociedade.

³⁶⁴ Situa-se aqui a democracia radical ao lado de outros grupos (liberal, participativa e deliberativa). Composta por autores como Chantal Mouffe, Laclau, Claude Lefort e Arletta Norval, cada qual com sua visão específica e particular, a democracia radical parte da ideia de que o discurso produtor de consenso não é suficiente, posto que a democracia tem como um de seus aspectos ontológicos o conflito, a luta, a disputa, enfim, um caráter adversarial, que não permite que se pressuponha a igualdade, mas exige a busca de outras formas de expressão e manifestação. Como fonte de pesquisa para a sistematização ora proposta, cita-se Moreira, trabalho de Dissertação de Mestrado tendo como linha de pesquisa Democracia e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). (MOREIRA, José Roberto. **A participação popular no hard case Ficha Limpa**: estudo de sete acórdãos do TSE e do STF. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Toledo-PR, 2012).

³⁶⁵ Existem diversos critérios e enquadramentos possíveis das formas e modelos democracia, não tendo a abordagem proposta a pretensão de aprofundar a discussão nesse sentido para além do que já foi exposto no item 1.3 e do que ora será abordado especificamente em relação ao funcionamento dos conselhos sociais como objeto de pesquisa.

³⁶⁶ "La <<democracia deliberativa>> que es una escuela norteamericana que parte de la obra de J. Habermas, propuesta entre otros por James Bohman y Joshua Cohen [...] advierten la necesidad de relacionar el aspecto deliberativo de la democracia con otros niveles [...] En el Capítulo 6 del volumen sobre la Crítica volveremos sobre estos temas, deconstructiva o críticamente." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.436). Tradução livre: "A <<democracia deliberativa>> é uma escola norteamericana que parte da obra de J. Habermas, proposta entre outros por Jamens Bohman e Joshua Cohen [...] advertem sobre a necessidade de se relacionar o aspecto deliberativo da democracia com outros níveis [...] No Capítulo 6 do volume sobre a Crítica voltaremos a estes temas, desconstrutiva ou criticamente".

³⁶⁷ "El Poder legislativo [...] es la cabeza del témpano de la <<democracia deliberativa>> – para usar la expresión de James Bohman –, cabeza visible de un inmenso iceberg cuya estructura básica es, em último término, la comunidad política in actu deliberando cotidianamente, de una manera informada y responsable, sobre el bien común de la sociedad." (Ibid., p.295). Tradução livre: "O Poder Legislativo [...] é a cabeça da <<democracia deliberativa>>, para usar a expressão de James Bohman –, cabeça visível de um imenso iceberg cuja estrutura básica é, em último termo, a comunidade política in actu deliberando cotidianamente, de uma maneira informada e responsável, sobre o bem comum da sociedade"; (p.296): "[...] debe afirmarse que la <<democracia deliberativa>>

Diferentemente, Dussel entende que a democracia participativa tem a função de complementar o modelo representativo da democracia, tendo como expoentes os ditos membro da nova esquerda (Pateman, Poulantzas e MacPherson).³⁶⁸ Trata-se aqui de expressão democrática exercida no plano horizontal pela subjetividade dos atores sociais com pretensão emancipatória.³⁶⁹

Tomando por base o posicionamento de Dussel, ainda que não se ignore o tratamento distinto que parte da doutrina concede à deliberação e participação³⁷⁰, para fim e limite da presente pesquisa ambos os canais serão tratados de modo conjunto³⁷¹ dentro da lógica de que existência dos conselhos e o exercício de suas

en el nivel institucional del Poder Legislativo (Parlamento o Congreso, Cámara de senadores o diputados, etc.) es la culminación de una <<discursividad>> in actu de toda la comunidad, desde los órganos participativos en todos los niveles, hasta la opinión pública, que observaremos como <<opinión política>>, y que es la última garantía <<deliberativa>> de toda democracia". Tradução livre: "[...] deve afirmar-se que a <<democracia deliberativa>> no nível do Poder Legislativo (Parlamento ou Congresso, Câmara dos senadores ou deputados, etc.) é a culminação de uma <<discursividade>> in actu de toda a comunidade, desde os órgãos participativos em todos os níveis, até a opinião pública, que observaremos como <<opinião política>>, e que é a última garantia <<deliberativa>> de toda a democracia".

³⁶⁸ "La <<nueva izquierda>>, entre los que podemos contar a C. Pateman, N. Poulantzas y C.B. MacPherson, comenzaron a elaborar lo que pudiéramos denominar la <<democracia participativa>> [...] No es una democracia liberal ni es una estructura del socialismo real [...]". Tradução livre: "A <<nova esquerda>>, na qual podemos contar C. Pateman, N. Poulantzas e C.B. MacPherson, começa a elaborar o que poderíamos denominar a <<democracia participativa [...] Não é uma democracia liberal nem é uma estrutura do socialismo real." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.435).

³⁶⁹ *Ibid.*, p.248: "Pienso que en la periferia postcolonial la problemática de la sociedad civil se encuentra en cambio en el debate entre un Estado dependiente de las potencias del centro y los que luchan por posturas de emancipación nacional a partir de una democracia participativa." Tradução livre: "Penso que na periferia pós-colonial a problemática da sociedade civil se encontra em mudança no debate entre um Estado dependente das potências do centro e os que lutam por posturas de emancipação nacional a partir de uma democracia participativa".

³⁷⁰ NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

³⁷¹ Dado o objeto do presente trabalho os termos serão tratados como sinônimos, ainda que a deliberação, semanticamente, signifique mais do que a simples participação, englobando-a, o que não é consenso doutrinário, especialmente considerando posicionamento de Habermas indicativo de que a deliberação serve para influenciar e não propriamente para definir. Nesse sentido: "A expressão 'democracia deliberativa' muitas vezes é usada como sinônimo de 'democracia participativa'. Ambas são parecidas, mas apresentam diferenças essenciais que certamente poderiam ser trabalhadas em um novo livro. Cabe distinguir, de antemão, que com a 'participação' se pode tomar conhecimento, comunicar, mas nem sempre opinar; diferentemente da 'deliberação', que precede uma decisão." (GRUNE, Carmela. **Participação cidadã na gestão pública**: a experiência da Escola de Samba de Mangueira. São Paulo: Saraiva, 2012. p.18). A propósito de um recenseamento interessante sobre a democracia sob a perspectiva da ciência política e dos conselhos, indica-se: GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e conselho de controle de políticas públicas**: uma análise comparativa. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande

diversificadas funções contemplam traços não só de um ou outro modelo, podendo, por vezes, assumir posição própria dos adeptos da democracia radical.

Certo é que a democracia participativo-deliberativa atuante sobre os conselhos deve ser vista como iniciativa complementar à democracia representativa de índole liberal e de manifestação episódica (ex: voto), experiências políticas que, ao diminuírem a distância entre representante e representado de modo a permitir capacidade de controle e influências do cidadão sobre o governante, mostram melhor condição de afirmação e controle de direitos sociais.³⁷²

Da mesma forma que os membros governamentais e governamentais não deixam de ser representantes do Estado e sociedade, respectivamente, é mediante o exercício da razão comunicativa que estes também "participam" e "deliberam" no controle das políticas públicas.

Independente dessas diferentes concepções, o fato de se fazer menção a autores adeptos da democracia deliberativa ou participativa não significa preferência por um ou outro formato, na medida em que ambos servem de modo articulado e codeterminado ao paradigma jurídico-político conformador dos conselhos sociais.³⁷³

Como já se disse anteriormente, a melhor resposta que há de ser dada à crise da democracia consiste na aposta em modelos de uma democracia feita de baixo para cima, dentro de perfis de alta intensidade. É o que propõe Sader:

do Sul, Porto Alegre, 2000; KRIEGER, Olga Maria de Queiroz. **Experiência de participação social no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente – CEDCA/PR**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Para aprofundamento específico nos modelos normativos de democracia, indica-se a leitura dos seguintes autores: 1) formato liberal (Dahl, Sartori, Schumpeter, entre outros); 2) formato participativo (Pateman, Macpherson, Poulantzas etc.); 3) formato deliberativo (Habermas, Bohman etc.); 4) formato radical (Chantal Mouffe, Lummis, Laclau, Lefort, Aletta Norval etc.).

³⁷² Nesse sentido, Sader: "As experiências políticas que assumiram o nome de democracia participativa em geral se opõem ou buscam complementar as formas de democracia representativa. [...] As iniciativas de democracia participativa buscam romper este círculo vicioso, resgatando a dimensão pública e cidadã da política. Essas iniciativas tendem a ocorrer em alguns sentidos diferentes: um deles é o da mobilização de setores sociais interessados na realização de políticas públicas – saúde, saneamento básico, educação, segurança pública –, levando aos governos e aos parlamentos reivindicações e buscando formas de concretizá-las, pressionando, controlando, buscando manter um grau de mobilização que possa estabelecer nova relação entre um setor da cidadania e da política." (SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.657-659).

³⁷³ Aos que entendem que a participação significa mais do que a deliberação, poder-se-ia preferir a sua expressão como síntese final do que se alcança nos conselhos. O mesmo pode ser dito à corrente que entende que a deliberação consiste em estágio posterior e mais completo do que a participação.

Aponta-se para um processo paralelo de socialização do poder e da política e de estreitamento da dicotomia governantes/governados. [...] Trata-se de reformular a relação dos governos com a cidadania, de colocar as estruturas de governo sob controle direto da população, de levar a cabo uma tentativa de mobilização permanente dos cidadãos, apontando para outra forma de Estado.³⁷⁴

Assimilada a ideia de que a sociedade complexa, com a proporção populacional atual, inviabiliza a possibilidade de todos participarem de tudo, apesar de todos os recursos tecnológicos disponíveis³⁷⁵; assentado que também não há sentido em querer que o povo delibere a todo momento sobre qualquer coisa sob pena de enfraquecimento e banalização da participação política; reconhecida a crise na democracia burguesa-liberal dependente da representação pelo fato de que, não raras vezes, o representante deixa de atender ao interesse dos representados para buscar a satisfação de necessidades pessoais e não coletivas, cumpre à democracia participativo-deliberativa³⁷⁶ contribuir para emprestar maior legitimidade ao Estado Democrático de Direito³⁷⁷, que também, no caso brasileiro, pode ser definido como o Estado Constitucional³⁷⁸.

³⁷⁴ SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.670.

³⁷⁵ A votação eletrônica hoje é uma realidade factível em diversas ações e instituições. Na realidade brasileira convive-se não só com as urnas eletrônicas, bem como com a possibilidade de diversas instituições da sociedade política escolherem suas chefias por mecanismos de tecnologia, portanto, à distância, com acesso controlado por senha.

³⁷⁶ Como já dito, não obstante haja quem faça distinção as duas categorias serão tratadas no presente estudo como sinônimos. Nesse sentido: GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p.20 e 30.

³⁷⁷ Estado de Direito que, na realidade, conforme afirma Dussel, é o momento legal do horizonte de legitimidade que cria o princípio democrático na vida política de uma comunidade. (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.424).

³⁷⁸ A proposta de classificação do Estado em Jurisdicional, de Direito e Constitucional tem origem no plano de ensino e na proposta metodológica trabalhados na disciplina de Teoria do Estado deste Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, ministrada pelo Professor Ricardo Marcelo Fonseca. A propósito do Estado Constitucional como formato posterior ao Estado de Direito, cumpre transcrever considerações relevantes de Pietro Costa (COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010. p.259): "O Estado de direito constitucional, teorizado por Kelsen, pode ser então considerado como o primeiro instrumento conceitual que torna pensável (dentro das coordenadas da cultura jurídica europeia-continental) uma síntese por muito tempo tida como impossível: uma síntese (o Estado democrático-constitucional) onde a democracia (com sua lógica majoritária) se funde com a tutela dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos; e esta tutela é possível porque não apenas a atividade administrativa, mas até mesmo a atividade legislativa podem ser controladas por um apropriado órgão do judiciário (tanto que poderíamos sustentar que o objetivo final da teoria oitocentista do Estado de Direito é a demonstração da possibilidade de se confiar a um juiz a custódia dos indivíduos)".

Tendo a democracia um compromisso com a igualdade e com a transformação positiva da realidade social, é na engrenagem da democracia participativo-deliberativa que se percebe a necessidade de que o processo de tomadas de determinadas decisões relevantes e impactantes à coletividade seja fruto de diálogo e reflexão coletivo. Conforme afirma Boaventura, *a democracia representativa é falsa: porque é pouca*³⁷⁹, de baixa intensidade.

O caráter transformador da democracia como posição inclusiva dos cidadãos nas tomada de decisões é destacado por Godoy:

Nesses termos, concebe-se a democracia como um processo orientado à transformação. Processo este que, conforme propõem Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella, se opõe à construção social alicerçada no *status quo* e foge da posição individual e egoísta para atuar em favor de uma posição coletiva, fundada exclusivamente em um processo de construção e reflexão coletivas. Aqui reside a importância da deliberação coletiva como elemento essencial para a tomada de decisões de índole coletivas, já que se parte do pressuposto de igualdade e de que todos merecem igual respeito e consideração. Daí a defesa intransigente de Nino por uma democracia deliberativa que inclua os cidadãos no processo de tomada de decisões.³⁸⁰

Assim, entre o confronto do modelo representativo que defende a concentração do poder decisório na mão do político eleito ou mesmo sua reserva numa determinada classe ou elite política e a defesa da democracia construída a partir da pluralidade de interesses e sujeitos, a democracia participativo-deliberativa situa-se nesse segundo momento.³⁸¹

Muitas são as formas de concepção da democracia deliberativa. Por ora, escolhem-se duas fontes para exame, uma latino-americana, derivada das considerações de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella e outra de origem europeia, construída por por Luigi Bobbio, sem prejuízo da menção superficial das ideias de outros autores adeptos de uma democracia desenvolvimentista de cunho mais radical.

³⁷⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.109.

³⁸⁰ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012. p.67-68.

³⁸¹ Não se desconhece que diversos são os marcos teóricos que defendem um ou outro modelo, contudo deixa-se de enumerá-los por exceder ao limite e extensão do presente trabalho.

Em linhas gerais a democracia deliberativa é uma forma de expressão racional da democracia direta segundo a qual a discussão sobre determinado tema há de se fazer com oportunidade de manifestação das partes envolvidas e interessadas, permitindo, a partir da construção de consensos, a obtenção da melhor solução para os problemas a serem resolvidos.

Para Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella, cada qual com sua contribuição, a democracia deliberativa implica uma concepção dialógica e epistêmica capaz de resgatar a perspectiva moral na condução dos assuntos para tomada de decisões imparciais, legítimas e transformadoras de parte do Estado, o que somente se faz a partir de um debate público qualificado no qual todo o cidadão é tratado como igual. Bem sistematizando e demonstrando o que se afirma sobre a proposta de ambos autores, destaca-se a seguinte leitura:

Na construção teórica de Carlos Santiago Nino, a democracia se apóia em uma defesa intransigente de direitos que assegure e proteja a autonomia, a inviolabilidade e a dignidade do sujeito. Dessa forma, resgata-se a perspectiva moral, incluindo-a não somente na esfera jurídica, mas também a utilizando como fundamento da própria democracia. [...] Nino rechaça qualquer forma autoritária de governo ou atitude política que não somente negue/viole direitos, mas que também exclua o elemento democrático e participativo dos cidadãos. Com isso o autor tenta resgatar o componente moral na esfera pública [...] Nino parte de uma concepção dialógica da democracia, em que política e moral não se separam, mas sim determinam o valor da própria democracia. [...] Nessa perspectiva, Roberto Gargarella mostra que a democracia deliberativa parte da ideia de que um sistema político valioso é aquele que promove a tomada de decisões imparciais, por meio de um debate coletivo com todos os potencialmente afetados pela decisão, tratando-os com igualdade. [...] A democracia deliberativa se funda, assim, no seu poder de transformar, por meio da discussão pública, os interesses dos sujeitos de um modo moralmente aceitável. [...] a democracia, como regime de governo, presume a apresentação de justificativas e o intercâmbio de críticas conduzidas por critérios morais. Dessa forma, a democracia deliberativa como discurso moral e fruto do debate público, adquire, então, um valor epistêmico. Esse valor epistêmico surge do efeito positivo que a discussão tem para detectar falhas na construção do conhecimento da própria racionalidade. [...] a democracia (deliberativa), portanto, não se resume ao sufrágio. Pois ela, fundamentalmente, valoriza todo o processo que antecede o sufrágio, o debate, a discussão pública, enfim, a reflexão coletiva que se produz e é levada a cabo antes do momento estritamente relacionado ao voto. [...] A principal virtude da democracia deliberativa é, assim, a de que ela promove e facilita a discussão pública. [...] A discussão assume um papel central para a democracia deliberativa porque por meio dela se eliminam possíveis erros fáticos e lógicos que se apresentam nos argumentos. [...] A discussão também apresenta outro benefício, o seu caráter educativo.³⁸²

³⁸² GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012. p.70-75.

Luigi Bobbio é outro autor que merece destaque no tocante ao tema da democracia deliberativa.³⁸³ Sua doutrina chama atenção para a circunstância de que a democracia deliberativa busca superar os interesses egoísticos, partindo da premissa de que antes da tomada de decisão é preciso abrir a discussão aos interessados e impactados pelas medidas e efeitos. Dentre as estratégias possíveis, o autor destaca a potencialidade que a discussão em pequenos grupos ("*setting*") pode propiciar, contanto que alguns pressupostos sejam preenchidos, dentre transparência e codivisão das informações, a premissa de escuta recíproca, informalidade e a presença de mediador qualificado e com sensibilidade na condução da discussão. No tocante aos problemas apontados no funcionamento da democracia deliberativa há de se ponderar para o fato da desigualdade argumentativa propiciar a autoexclusão de alguns participantes, merecendo destaque a vulnerabilidade que o papel de grupos organizados pautados por interesses particulares pode provocar, o mesmo ocorrendo com eventual baixa participação ou adesão dos interessados à proposta.

Luigi Bobbio constrói visão particular da democracia deliberativa enfatizando seu caráter negocial e articulado como meio de composição e equilíbrio de interesses a partir de todas as possibilidades disponíveis, especialmente diante do traço de pluralidade e fragmentação que cerca o poder da Administração Pública no final do século, o qual apresenta uma expansão tanto no sentido da ampliação das funções (horizontal) como na influência supranacional (vertical).³⁸⁴

³⁸³ Registra-se que o interesse inicial e muitas das anotações aqui feitas sobre a teoria de Luigi Bobbio são originárias de oficina apresentada pelo Professor Marcelo Sgarbossa, denominada "Democracia Deliberativa com Luigi Bobbio", evento integrante da Programação do Fórum Social Temático, realizado em Porto Alegre-RS (Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS), no dia 27 de janeiro de 2012.

³⁸⁴ *Il nuovo scenario è l'esito di un lento processo (del resto ancora in corso) di espansione/diffusione degli apparati pubblici. Tale processo si è mosso in due direzioni: in orizzontale attraverso la crescita delle funzioni pubbliche (lo stato sociale); in verticale attraverso le spinte verso la mondializzazione e la regionalizzazione dei poteri pubblici*". (BOBBIO, Luigi. **La democrazia non abita a Górdio**. Milano: Francoangeli, 2003. p.50). Tradução livre: "O novo cenário é resultado de um lento processo (ainda em curso) de expansão/difusão dos aparatos públicos. Tal processo se mostra em duas direções: na horizontal através do crescimento das funções públicas (o Estado Social); na vertical através o conflito entre a mundialização e a regionalização dos poderes públicos)".

Ao partir da premissa de que as decisões públicas constituem problema³⁸⁵, o estudioso italiano propõe necessidade de aprofundamento da reflexão sobre o melhor processo decisório (*processo decisionale*)³⁸⁶. Nesse contexto, justifica a necessidade da percepção de que o tradicional modelo linear e racional de decisão muitas vezes não se adapta à complexidade da questão a ser resolvida, propiciando resposta traumática indesejada e pior para um lado dos atores envolvidos, até mesmo porque não decidir determinadas questões por vezes é uma opção³⁸⁷. Metaforicamente sustenta que há de se adotar postura diferente de Alexandre Magno, que preferiu cortar o nó górdio a desatá-lo³⁸⁸, enfatizando que a concepção piramidal do poder no Estado hoje deve ser substituída pela ideia de rede composta por diversos entes, instituições, atores com comportamentos de impacto recíproco e variáveis, merecendo

³⁸⁵ Nesse sentido, merece destaque algumas passagens da obra *"La Democrazia non abita a Górdio"*: *"In realtà il problema della decisione pubblica viene spesso evocato, ma raramente approfondito."* (BOBBIO, Luigi. **La democrazia non abita a Górdio**. Milano: Francoangeli, 2003. p.7). (tradução livre: na realidade o problema da decisão pública vem frequentemente invocado, mas raramente aprofundado); *"un modello lineare e razionale di decisione che mal se adatta alla complessità delle istituzioni e dei problemi che esse sono chiamate ad affrontare."* p.8 (tradução livre: "um modelo linear e racional de decisão que mal se adapta à complexidade das instituições e dos problemas que são chamadas a enfrentar"); *"L'archetipo di Alessandro Magno a Górdio che taglia il nodo invece di scioglierlo è tornato a esercitare un forte richiamo nella nostra democrazia post-consociativa [...] I nodi con cui abbiamo a che fare sono tenuti serrati da un insieme di interessi, spesso rappresentati da legittime istituzioni, che non permettono soluzioni traumatiche."* p.8 (tradução livre: "o arquétipo de Alexandre Magno a Górdio que corta o nó ao invés de desatá-lo obriga um forte chamado na nossa democracia pós-consorciativa. [...] Os nós com os quais nos deparamos estão cheios de interesses, frequentemente representados por legítimas instituições, as quais não permitem soluções traumáticas").

³⁸⁶ Luigi Bobbio apresenta uma série de modelos decisórios possíveis (racional-compreensivo, cognitivo, incremental e *"bidone della spazzatura"*), cada qual com um tipo de decisão (unitária, participativa e variável), com uma atividade de pesquisa da solução (análise completa das alternativas e consequências, pesquisa seqüencial, comparação sucessiva, sem critério), com uma modalidade de escolha e um critério decisório. (*Ibid.*, p.44).

³⁸⁷ *"un processo decisionale è un'attività di ricerca di soluzioni che può concludersi tanto con una decisione quanto con una non decisione."* (*Ibid.*, p.12). Tradução livre: "o processo decisório é uma atividade de pesquisa de soluções que pode concluir-se tanto com uma decisão quanto com uma não decisão".

³⁸⁸ O raciocínio tem relação com o conto de que um camponês, chamado Górdio, foi coroado na Ásia Menor por ter chegado com uma carroça na cidade como anunciava a profecia sobre a chegada do novo dominador, o que fez com que, posteriormente a isso, este tivesse amarrado sua carroça no templo de Zeus com um nó impossível de desatar. Com a morte de Górdio este foi sucedido por seu filho Midas que, ao morrer sem herdeiros, deixou o trono vago, ocasião em que se construiu a crença cultural de que aquele que desmanchasse o nó teria sucesso. Foi quando Alexandre Magno cortou o nó de maneira simples e posteriormente tornou-se senhor da região alguns anos depois.

destaque os diferentes tipos de política e os diversos níveis de governo (mundial, continental, nacional, regional e local)³⁸⁹.

Sendo a composição dos conselhos sociais integrada paritariamente por membros não governamentais, isso já é o indicativo de que o seu funcionamento assegura que a sociedade participe na construção e tomada de decisões, o que pressupõe uma cidadania ativa e não impedida ou bloqueada³⁹⁰.

Considere-se o fato de que a premissa da razão comunicativa incorporada aos conselhos prevê o desempenho do diálogo e do jogo de argumentação como procedimento prévio à tomada das decisões e se perceberá o quanto os colegiados são locais privilegiados para a prática concreta dos postulados da democracia participativo-deliberativa.³⁹¹

A complexidade dos modelos de democracia indicam a inconveniência de se querer adotar exclusivamente um perfil. Entre as distintas expressões democráticas há uma relação de complementaridade, como é o caso dos conselhos sociais. Exemplo disso é o voto, mecanismo clássico da democracia representativa, mas que também, dependendo do enfoque, não deixa de ser uma forma de participação ou decisão. Nesse sentido, Boaventura faz as seguintes considerações:

Na democracia representativa elegemos os que tomam decisões políticas; na democracia participativa, os cidadãos decidem, tomam as decisões. Mas essa polarização deve ser matizada: primeiro, a democracia representativa tem uma parte de participação. O voto é isso, mas é uma participação complexa, porque envolve a ideia de renúncia à participação, e por isso é limitada. A democracia participativa, ao contrário, também tem delegações e formas de representação: há conselhos e delegados.³⁹²

³⁸⁹ BOBBIO, Luigi. **La democrazia non abita a Górdio**. Milano: Francoangeli, 2003. p.53-54.

³⁹⁰ Para que não se tenha uma *cidadania bloqueada*, fundamental saber que três condições são fundamentais para que o povo possa participar ativamente desse processo, possibilidade de sobrevivência, mínimo de liberdade e acesso à informação. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos: "[...] três condições são fundamentais para poder participar: temos que ter nossa sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos que ter um mínimo de liberdade para que não haja uma ameaça quando vamos votar; e finalmente temos que ter acesso à informação." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.92).

³⁹¹ Outro exemplo bastante marcante da democracia deliberativa consiste nos entes políticos que adotaram ou adotam o modelo de orçamento participativo.

³⁹² SANTOS, *op. cit.*, p.93.

É possível fazer um uso contra-hegemônico da democracia, contanto que o seu molde não seja composto apenas da representação, mas contemple instâncias de efetiva deliberação e participação.

[...] vivemos em sociedades de democracia de baixa intensidade. O problema está em compreender que a democracia é parte do problema, e temos de reinventá-la se quisermos que seja parte da solução. [...] Estamos muito longe do ideal democrático de Rousseau, e por isso é preciso ver se podemos criar uma contra-hegemonia. Mas não é fácil neste momento. Nosso propósito e minha tese central neste seminário é que temos que reinventar a biodiversidade; provavelmente é possível reinventar e reconstruir algumas dessas formas de demo-diversidade. E a principal que vou propor é a relação entre democracia representativa e democracia participativa.³⁹³

Demonstrando evidências concretas da própria complementaridade existente entre os distintos modelos de democracia (representativa e participativa/deliberativa), cumpre perceber o reconhecimento desta relação com a existência dos conselhos sociais ou de gestão de políticas públicas:

Há muitas experiências no Sul em que a democracia participativa emerge como pressuposto participativo, como plebiscito ou com as consultas populares, como conselhos sociais ou de gestão de políticas públicas – como no Brasil, onde são muito fortes nesse momento –, e se começa a ver complementaridade.³⁹⁴

Não há como se compreender os conselhos sob estudo se não a partir da matriz da democracia participativo-deliberativa, da decisão precedida por uma discussão argumentada e fundamentada.

Inegável que, sob o ponto de vista político, os conselhos sociais encontram apoio no princípio da democracia participativo-deliberativa, modalidade que, diferenciando-se da democracia direta, aposta na ideia de que a comunidade se faz representar nas discussões públicas para tomada de decisões.

Diante da possibilidade de promoverem trocas intersubjetivas permeadas de múltiplos pontos de vista pela perspectiva da participação e da deliberação, os

³⁹³ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.90.

³⁹⁴ *Ibid.*, p.94-95.

conselhos sociais muitas vezes produzem uma relação fecunda capaz de encontrar soluções criativas para o enfrentamento dos problemas e das questões complexas.³⁹⁵

[...] é possível constatar que as inovações democráticas mais recentes trazem de volta para a cena pública a importância da deliberação para a ação política, seja para possibilitar trocas intersubjetivas entre os participantes dos processos, seja para estimular seu envolvimento nas decisões acerca de políticas públicas. Esses diferentes espaços de participação e deliberação podem interagir entre si [...] com instituições políticas tradicionais, como os Legislativos, originando maior complexidade para a democracia contemporânea.³⁹⁶

Um dos desafios da deliberação consiste na discussão das metodologias³⁹⁷ que permitam estabelecer os critérios e meios que envolvam o exercício da democracia participativo-deliberativa conciliando valores como amplitude da participação sempre de

³⁹⁵ "A justaposição de diferentes interesses, experiências e pontos de vista é essencial para a geração de inovações. Para Lane e Maxfield (1996), a inovação é uma propriedade emergente que surge desse tipo de encontro. Ela resulta não da agregação da negociação de ideias pré-existentes, mas de uma espécie de combustão criativa que produz ideias que jamais existiram de outra forma. Eles chamam tais justaposições de 'relações fecundas' (generative relationships). Nesse caso, a diferença é promovida não porque resulta em justiça ou mesmo em projetos diversos, mas como pré-condição galvanizadora para projetos até então inexistentes. O elemento catalisador é mais do que a interação de ideias e motivos: ele brota da construção de relações concretas entre atores que desenvolvem a capacidade para usar os recursos de forma inédita. A interação afeta não apenas as compreensões, mas também o que as pessoas fazem; ela transforma a capacidade dos atores em influenciar a vida social." (ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p.108, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a08v2152.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2012).

³⁹⁶ DA SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Orgs.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010. p.16-17.

³⁹⁷ *"Como concebir metodologías que puedan permitir una discusión rica, que puedan maximizar el aporte racional de los ciudadanos a la solución de los problemas colectivos? Como partir de los temas locales sin encerrarse en ellos? Las discusiones en asambleas abiertas tienen la ventaja de movilizar a muchos (o bastantes) ciudadanos. Pero a medida que la gente participa, más difícil es que la discusión sea profunda y rica. Por eso, muchos presupuestos participativos articulan momentos abiertos y discusiones en pequeños grupos. Geralmente, son los consejos participativos los que juegan este papel. [...] cuáles son las metodologías más adecuadas para moderar la discusión?"* (SINTOMER, Yves. Presupuestos participativos como instrumento de transformación? In: GÜELL, Pedro Ibarra; GURRUTXAGA, Igor Ahedo. **Democracia participativa y desarrollo humano**. Madrid: Editorial Dykinson, 2007. p.223). Tradução livre: "Como conceber metodologias que possam permitir uma discussão rica, que possam maximizar o aporte racional dos cidadãos para solução dos problemas coletivos? Como partir dos temas locais sem encerrar neles? As discussões em assembleias abertas têm uma vantagem de mobilizar a muitos (ou bastante) cidadãos. Mas a medida que as pessoas participam, mais difícil é que a discussão seja profunda e rica. Por isso, muitos pressupostos participativos articulam momentos abertos e discussões em pequenos grupos. Geralmente são os conselhos participativos os que exercem este papel [...] quais são as metodologias mais adequadas para moderar a discussão?"

modo a resguardar critérios para que as questões sejam discutidas com a profundidade e o cuidado necessário.

A esse propósito, ainda que os conselhos sociais sejam espaço de participação e, por consequência, de deliberação, não se pode perder de vista a compreensão de que esses, mesmo que indiretamente, ainda conservam marcante traço representativo (com os problemas e vícios decorrentes), já que, de regra, na realidade brasileira, quem ocupa as vagas dos membros não governamentais, as vagas da sociedade, são entidades do terceiro setor ou que representam algum tipo de coletividade ou categoria (associações de bairros, sindicatos, agregado de indivíduos em prol de uma determinada causa, organizações não governamentais e do terceiro setor etc.)³⁹⁸. Por mais que nada impeça a participação da pessoa física por sua própria conta, como cidadão, a busca de representações coletivas e a falta de comprometimento institucional da própria Justiça Eleitoral na disponibilização de instrumentos e aportes para este tipo de eleição não oficial impede mudança neste tipo de situação. Reitera-se aqui o mesmo problema já mencionado quando do exame da composição dos órgãos.

Por ora, como já dito, ressalvadas as nuances existentes entre a deliberação e a participação como distintas formas de expressão da democracia direta, quer-se tão somente sustentar que o paradigma jurídico-político que dá sustentação ao funcionamento dos conselhos sociais congrega a democracia representativa complementada pelas contribuições da corrente participativa e deliberativa³⁹⁹, quando não pelos postulados da democracia radical.

³⁹⁸ O que não raras vezes traz o problema de que a entidade está mais preocupada em representar os próprios interesses e demandas do que, propriamente, resolver outras questões coletivas, vício de representação muitas vezes agravado pelo temor de que contraposição da posição dos membros governamentais possa gerar retaliação e ausência de repasse de recursos a projetos das entidades de parte do próprio governo.

³⁹⁹ Há quem se oponha à contraposição entre democracia representativa e deliberativa, diante da sustentação de que uma não existe sem a outra. Essa é a proposta de Bovero: "[...] o principal equívoco a ser dissolvido é considerar a deliberação uma instância nova, alheia à natureza e à história da democracia representativa fundada no sufrágio universal e até mesmo oposta a ela – julgá-la um caminho diferente. [...] A deliberação é a alma do processo decisório democrático. [...] Eu mesmo considero o deliberar um dos 'quatro verbos' da democracia dos modernos, junto com eleger, representar e decidir. [...] Eu desejava semear dúvidas naqueles que tendem a contrapor democracia representativa e democracia deliberativa. Uma democracia representativa não deliberativa é vazia, e corre o risco de degenerar em autocracia kakistocrática. Uma democracia deliberativa não representativa é cega, e corre o risco de se tornar uma perigosa ilusão." (BOVERO, Michelangelo. Isto é democracia? In: SCHÜLLER, Fernando; AXT, Günter; DA SILVA, Juremir Machado da. **Fronteiras do pensamento**: retratos de um mundo complexo: São Leopoldo: Editora Unisinos, 2008. p.333-334).

Neste ponto da reflexão percebe-se que as categorias trabalhadas no Capítulo 1 serviram de pressuposto para a compreensão da complexa e ampla possibilidade de atuação operacional dos conselhos, já que, como visto há pouco, estes são órgãos de controle social (item 1.4) de composição híbrida e integrada entre Estado e Sociedade (item 1.1), que, ao exercerem um poder conferido ao povo de forma a poder contestar ou contrapor algumas determinações estatais (item 1.2) também atuam a partir de premissa de um modelo normativo de democracia participativo-deliberativa que complementa uma compreensão clássica representativa como modelo democracia em crise e carente de novas mediações (item 1.3).

Desde a justificativa da opção terminológica, passando pela contextualização histórico-política do seu surgimento, chegando ao exame do conceito, das múltiplas funções, da composição, do paradigma filosófico (razão comunicativa) e político (democracia deliberativa/participativa) que ilumina a sua atuação dos conselhos como instâncias institucionalizadas e de ampliação da participação político-cidadã no regime democrático brasileiro, quis-se dar concretude às considerações de ordem mais geral e abstrata que foram expostas nas reflexões contemporâneas propostas inicialmente, referência metodológica que se pretendeu utilizar ao longo de todo o trabalho.⁴⁰⁰ Ainda que a efetivação dos postulados⁴⁰¹ que justificam a criação dos conselhos muitas vezes encontrem obstáculos internos e externos para plena efetivação, mostrando fissura entre o ideal e o que se implementa na prática, o fato é que os conselhos sociais, nas mais diversas áreas de políticas públicas, existem como instâncias participativas e normatizadas no cenário político-jurídico nacional.

Com isso passa-se ao momento em que, por intermédio do exame sintético-descritivo de movimentos expressivos e significativos nos campos político e jurídico, quais sejam, Política da Libertação e Pluralismo Jurídico, pretende-se estabelecer base de conteúdo para as reflexões a serem aduzidas quando da investigação da natureza político-jurídica dos conselhos sociais no Brasil, como ocorrerá no Capítulo 4.

⁴⁰⁰ Sendo importante considerar que esse percurso do abstrato ao concreto é marca da metodologia de Dussel, de marcante inspiração marxiana, conforme se depreende de diversas passagens de suas obras.

⁴⁰¹ Como salienta Dussel, existem possibilidades lógicas (o que pode ser pensado sem contradição) e possibilidades empíricas (o que pode ser efetivamente realizado). O postulado, tal como o político, é algo logicamente pensável (possível), porém impossível empiricamente, servindo de orientação para a ação, sempre abrindo novas possibilidades. (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.136-136).

CAPÍTULO 3

A POLÍTICA DA LIBERTAÇÃO E O PLURALISMO JURÍDICO

3.1 ESCLARECIMENTO PRELIMINAR

*A ciência é um processo cumulativo de discursos e significações. Toda pesquisa implica em uma seleção arbitrária e fragmentada de informações. [...] Assim, escolhendo autores, salientando aspectos [...] montamos este trabalho [...] visando salientar certas posições das teorias [...] que mais de perto tocavam o objeto da pesquisa. Nossa visada, provisória e incompleta, é no entanto assertiva. [...]*⁴⁰²

Já tendo sido expostas categorias importantes para a compreensão de aspectos gerais envolvendo os funcionamentos dos conselhos sociais, como se pretendeu fazer nos capítulos anteriores, reputa-se oportuno realizar apresentação de alguns contornos essenciais da *Política da Libertação* e do *Pluralismo Jurídico* como marcos teóricos que servirão de base para as análises pretendidas quando da investigação da natureza político-jurídica dessas instâncias participativas⁴⁰³, conforme se procederá por ocasião do Capítulo 4.

Parte-se do pressuposto de que não há como se produzir ciência sem escolher referências teóricas que permitam transição permanente e dialética sobre determinado tema. Assim, em um primeiro momento, após a apresentação de dados gerais da biografia e do pensamento de Enrique Dussel, parte-se para a exposição de contornos gerais das dez primeiras teses estruturantes da ordem política vigente (contida na obra *20 teses de política*) para, posteriormente, ultrapassados fragmentos

⁴⁰² WARAT, Luis Alberto. **O direito e sua linguagem**. 2.ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005. p.7.

⁴⁰³ Ainda que a escolha desses marcos tenha sido feita com a pretensão inicial de utilizar-se a *Política da Libertação* para as reflexões sobre a dimensão política e o *Pluralismo Jurídico* para o debate sobre a natureza jurídica dos conselhos sociais, apesar de eventual predominância de um ou outro enfoque em um ou outro item, o desenvolvimento do trabalho acabou propiciando um entrecruzamento permanente e dialético desses fenômenos ao longo da análise realizada, especialmente diante da existência de afinidade e convergência entre diversos dos seus postulados.

do retrospecto histórico diferenciado proposto pelo autor, apresentar algumas asserções gerais da Política da Libertação como projeto filosófico propriamente dito, deixando-se, propositalmente, como reserva estratégica, diversos aspectos e argumentos de ordem crítica a serem detalhados quando do exame específico e analítico do objeto central da pesquisa a ser feito no Capítulo 4.

Praticamente a mesma ideia e metodologia incidirá sobre o pluralismo jurídico, exposto em seus traços gerais como forma de preparar espaço para o desdobramento mais analítico dos principais fundamentos desse paradigma, os quais ulteriormente servirão de base para iluminar aspectos estruturais da investigação da identidade político-jurídica dos conselhos.

A fim de justificar o que se pretende, sempre importante lembrar que o próprio Dussel adota metodologia consistente em apresentar ideias e pensamentos de diversas escolas filosóficas para, seja de modo concomitante, seja, principalmente, em momento separado posterior, desenvolver reflexão crítica transformadora capaz de aproveitar e combinar aspectos e contribuições importantes a partir de uma nova e diferenciada visão.

Antes que seja atribuída culpa e responsabilidade metodológica por certa assimetria e diferença de atenção na apresentação de um ou outro movimento, o fato de a Política da Libertação constituir criação relativamente recente e estar cristalizada numa perspectiva filosófica de cunho um pouco mais complexo (pelo menos sob o ponto de vista da inovação) justificará maior cuidado e critério na apresentação dos seus elementos em comparação com o delineamento do Pluralismo Jurídico, fenômeno não só consolidado há mais tempo como, inegavelmente, muito mais próximo do convívio com a realidade jurídica.

Por derradeiro, chama-se atenção para o fato de que a construção das hipóteses de investigação da dimensão política e jurídica dos conselhos sociais, trabalhadas ao longo de todo o Capítulo 4, decorreram, em sua maior parte, do uso de categorias trabalhadas ou mencionadas por ambos movimentos, o que bem demonstra e reforça a pretensão inicial de se examinar os conselhos sob determinada lente e perspectiva.

3.2 A POLÍTICA DA LIBERTAÇÃO

3.2.1 O pensamento de Enrique Dussel

*Estudien, que el mundo de los pobres pide inteligências,
no repeticiones absurdas y secundarias.*⁴⁰⁴

Enrique Dussel⁴⁰⁵ tem o grande mérito de apresentar, com projeção intelectual ampla e mundial⁴⁰⁶, uma construção teórica de grande complexidade e profundidade derivada de uma periodização *transmoderna*⁴⁰⁷ que procura reconstruir

⁴⁰⁴ Extraído da obra de Días Novoa, que aponta como fonte: "*Analogia y analéctica de la liberación*". Ponencia en el XII Congreso Internacional de la filosofía latinoamericana. Universidad Santo Tomás, Bogotá, 2007. (DÍAS NOVOA, Gildardo. **Enrique Dussel: una lectura latinoamericana de la obra completa de Marx**. Ibagué: Universidad de Ibagué, Programa de Filosofía, 2009).

⁴⁰⁵ O autor, juntamente com outros expoentes, é figura destacada da "Filosofia da Libertação" latino-americana construída a partir de estudiosos interessados no que se denominou "Teoria da Dependência". Nascido em 1934, em Mendoza, Argentina, Doutor em Filosofia pela Universidade Complutense de Madri (1959) e em História pela Sorbone (1967), residente no México desde 1975 e lecionando na Universidade Nacional do México (UNAM), com bibliografia indicando mais de 50 (cinquenta) livros publicados.

⁴⁰⁶ "*Pero, quién es Enrique Dussel? Es un filósofo de talla mundial, más conocido en Estados Unidos, Europa, África e Ásia que en su patria grande, América Latina, a pesar de su excelente producción y trayectoria de más de cincuenta años desarrollando categorías críticas acerca de la cultural, de la ética, de la historia y de la filosofía política, desde la alteridad y con perspectiva mundial.*" (DÍAS NOVOA, *op. cit.*, p.23). Tradução livre: "Mas, quem é Enrique Dussel? É um filósofo de expressão mundial, mais conhecido nos Estados Unidos, Europa, África e Ásia do que na sua pátria grande, América Latina, apesar de sua excelente produção e trajetória de mais de cinquenta anos desenvolvendo categorias críticas sobre a cultura, a ética, a história e a filosofia política, desde a alteridade e com perspectiva mundial".

⁴⁰⁷ Para fim do contexto desta dissertação reporta-se à filosofia engajada e comprometida a partir de uma perspectiva libertadora e des-colonial, como é o caso do pensamento de Enrique Dussel, tal como exposto na obra "*1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade*" (DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993). Para Dussel, a *transmodernidade* é o movimento que ultrapassa a visão eurocêntrica da modernidade em busca de novas alternativas. Nas palavras de Dussel: "A necessidade da 'superação' da Modernidade é o que procuramos mostrar nestas conferências. 'A Trans-modernidade é um projeto futuro' e poderia ser o título deste ciclo de conferências." (*Ibid.*, p.8). Afirmar a razão da periferia em detrimento da irracionalidade da violência do mito moderno, essa é a proposta da transmodernidade (*Ibid.*, p.24). Para Dussel, o transmoderno não significa o pós-moderno que ainda é moderno, eurocêntrico e metropolitano (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.94). Destacando o fato da transmodernidade ultrapassar o debate da modernidade e da pós-modernidade também é a posição de Ludwig: "[...] exige a crítica desde um horizonte que ultrapasse analeticamente a totalidade dialética do debate entre a modernidade e a pós-modernidade: o horizonte da transmodernidade [...] na perspectiva

a filosofia, a ética⁴⁰⁸, inclusive a própria política, a partir de um pensamento crítico com perspectiva descolonial, libertada das categorias epistemológicas do ocidente (europeu, em especial), centrada na exterioridade da figura da vítima, do excluído. Pela amplitude das reflexões de Dussel (teologia, ética e política) fica clara a sua compreensão de que o processo de libertação mobiliza diversas causas⁴⁰⁹.

Analisando a biografia e a bibliografia de Dussel percebe-se que este dedica sempre um grande período de sua vida para cada empreitada intelectual sistemática, assim tendo ocorrido com os estudos sobre Marx nos anos 80, com a Ética da Libertação nos anos 90 e com a Política da Libertação na primeira década do

da transmodernidade a crítica não pretende limitar-se à crítica pós-moderna [...] a hipótese, portanto, é essa: a modernidade é um fenômeno com 'centro' e 'periferia' [...]" (LUDWIG, Celso Luiz. Da ética à filosofia política crítica na transmodernidade: reflexões desde a filosofia de Enrique Dussel. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a teoria do estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.285-286).

Essa *transmodernidade*, também chamada por pós-modernidade ou hipermodernidade, entre outras expressões, para muitos – tais como Lyotard, Rorty ou Vattimo, lembrados por Dussel – tem como pressuposto outras questões, dentre as quais aposta na filosofia da linguagem em detrimento da filosofia da consciência, perda de crença na razão etc. (DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro**: a origem do mito da modernidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. p.24 e 171).

Para conhecer o tema da pós-modernidade sob diversa perspectiva, especialmente ao que entendem que Frederic Jameson consistiu num de seus precursores, indica-se a leitura da obra "As origens da pós-modernidade" de Perry Anderson, na qual, inclusive, realizam-se apontamentos críticos em relação à suposta abertura excessiva e elástica da perspectiva des-colonial que, no seu entendimento, retira-lhe todo o gume crítico (ANDERSON, Perry. **As origens da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p.137).

⁴⁰⁸ Tratando do tema *Ética*, o conjunto da obra do autor indica dois momentos: 1) "Para uma ética da libertação latino-americana" escrita em 1973 com destaque em Heidegger e Levinas e foco predominante nos aspectos negativo e material; 2) "Ética da Libertação" iniciada em 1993 com a pretensão de situar o tema de modo mais aprofundado metodologicamente no horizonte mundial planetário. Para Dussel, os momentos são diferentes e um não substitui o outro (DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p.14-16). Descrevendo de forma didática os contornos de universalidade e as diferenças da Ética da Libertação em relação a outras propostas, importante a posição de Ludwig: "A Ética filosófica, em geral, é vista como tendo por objeto de sua reflexão os atos bons ou maus. Na concepção da *Ética da Libertação* o objeto não é precisamente a reflexão acerca dos atos bons ou maus. Isto porque, em última análise, este é um objeto impossível, pois os efeitos de um ato perduram no tempo e devem ser considerados também a longo prazo. Por isso, o ponto de partida é outro. A reflexão da *Ética da Libertação* ocupa-se das *condições universais* da norma, do ato, da micro e macro-estrutura social, da instituição e do sistema de eticidade, considerados na perspectiva de sua *bondade*. Nesse sentido, a *Ética* estuda as condições universais de constituição de toda ação contingente, vista na perspectiva da *pretensão de bondade*." (LUDWIG, *op. cit.*, p.323).

⁴⁰⁹ Demonstrando que a ética não é a única causa do pensamento do próprio Dussel: "[...] eu, tampouco, se eu acreditasse que a ética é a única causa que motiva as exigências que permitem desenvolver todo o processo de libertação das vítimas". (DUSSEL, **Ética da libertação**..., *op. cit.*, p.14).

século XXI até o presente momento⁴¹⁰. Como didática e cronologicamente reporta Gildardo Días Novoa,

Durante los años que van del siglo XXI Dussel, consciente de que la filosofía se hace real a través de la práctica política, se ha dedicado a la filosofía ético-política, como aplicación de su ética, siempre coherente con su perspectiva mundial de liberación; es en ese contexto que se desarrollan sus obras *Hacia una Filosofía Política Crítica* (2001), *20 Tesis de Política* (2006), el primer tomo de *Política de la Liberación: Historia Mundial y Crítica* (2007), *Materiales para una Política de Liberación* (2007) y el segundo tomo de *Política de la Liberación: Arquitectónica* (2009). Esperamos el tercer tomo de *Política de la Liberación: Crítica*.⁴¹¹

Muitas são as razões para escolha de Dussel como um dos principais marcos teóricos do presente trabalho. Dentre os motivos, três aspectos merecem destaque: localização geográfica, postura crítico-ideológica e proposta metodológica.

O primeiro aspecto toma em consideração o fato de Enrique Dussel ser um argentino que, exilado no período da ditadura militar⁴¹², radicou-se no México desde o ano de 1976, destacando-se como pensador localizado no ambiente pós-colonial e periférico dos países latino-americanos, realidade epistemológica do "sul do mundo"⁴¹³ que, como se sabe, ainda propicia diversas negações de direitos e de acesso a políticas públicas de parte do cidadão. O fato de Dussel construir seu pensamento de modo autêntico e focado nas questões e nos problemas da América Latina constitui aspecto determinante da escolha.

⁴¹⁰ A última notícia é no sentido de que Dussel prepara o lançamento da obra "16 teses de Economía Política" para os próximos meses. (Disponível em: <<http://marx21.com/2013/02/23/16-teses-filosoficas-de-economia-politica/>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

⁴¹¹ DÍAS NOVOA, Gildardo. **Enrique Dussel**: una lectura latinoamericana de la obra completa de Marx. Ibagué: Universidad de Ibagué, Programa de Filosofía, 2009. p.25.

⁴¹² O próprio Dussel aponta o dia 30 de março de 1975 como a data em que foi incluído na lista dos intelectuais críticos em Mendoza, na Argentina, tendo sido expulso da Universidade Nacional de Cuyo. (DUSSEL, Enrique. **Ética comunitária**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1987. p.254).

⁴¹³ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.41): "Esse procedimento de tradução é um processo pelo qual vamos criando e dando sentido a um mundo que não tem realmente um sentido único, porque é um sentido de todos nós; não pode ser um sentido que seja distribuído, criado, desenhado, concebido no Norte e imposto ao restante do mundo, onde estão três quartos das pessoas. É um processo distinto, e por isso o chamo a *Epistemologia do Sul*, que tem consequências políticas – e naturalmente teóricas – para criar uma nova condição de dignidade humana e consciência humana".

Parte de Dussel a percepção crítica de que existe uma "enfermidade eurocêntrica" que faz com que a teoria produzida na Europa tenha pretensão de universalidade, quando, em verdade, há de se chamar atenção para a necessidade de a América Latina erguer a cabeça para esquadrihar novos horizontes ocupados de sua situação geopolítica, de seus problemas próprios, pois há muita diferença na forma de se pensar a política no centro ou na periferia⁴¹⁴, especialmente quando muitos são os "latrocínios neocoloniais" praticados em nome da globalização neoliberal⁴¹⁵. Já que a ideia da presente investigação é abordar os conselhos sociais como colegiados de incidência latino-americana e, sobretudo, brasileira, nada mais conveniente do que o exame ser feito a partir de um autor contextualizado nesta realidade. Demonstrando a importância de valorização da produção geograficamente localizada, proveitosa a lição de Boaventura de Sousa Santos no tocante à sociologia:

Além disso, nossas grandes teorias das ciências sociais foram produzidas em três ou quatro países do Norte. Então, nosso primeiro problema para quem vive no Sul é que as teorias estão fora de lugar: não se ajustam realmente a nossas realidades sociais. Sempre nos tem sido necessário indagar uma maneira pela qual a teoria se ajuste a nossa realidade.⁴¹⁶

⁴¹⁴ *"La filosofía política del centro (de Europa y Estados Unidos) es sumamente restringida en su problemática. Estudia sólo sus propios asuntos, de manera tradicional y en función de su propia práctica política. Todos los restantes espacios geopolíticos son simplemente desdeñados, no investigados. Cree, como el avestruz (que cuando es atacado esconde su cabeza en el plumaje), que tratando sus problemas ya ha construido una filosofía política adecuada para todo el mundo. Su antigua enfermedad eurocéntrica le lleva a pensar que su particularidad es lo universal, por donde deberán pasar, de una manera u otra, todos los pueblos de la Tierra. El recorrido que hemos dicho, con una periodificación completamente distinta a la habitual – y que hemos justificado en muchas de nuestras obras –, nos permitirá sacar la cabeza (del avestruz) y escudriñar nuevos horizontes, no temiendo plantear problemas propios de América Latina, que son muy útiles por África y Asia [...]"* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.552). Tradução livre: "A filosofia política do centro (da Europa e Estados Unidos) é sumamente restringida em sua problemática. Estuda somente seus próprios assuntos, de maneira tradicional e em função de sua própria prática política. Todos os restantes espaços geopolíticos são simplesmente desdenhados, não investigados. Crê, como a avestruz (que quando é atacado esconde sua cabeça na plumagem), que tratando seus problemas já constrói uma filosofia política adequada para todo o mundo. Sua antiga enfermidade eurocêntrica lhe leva a pensar que sua particularidade é o universal, por onde deverão passar, de uma maneira ou outra, todos os povos da Terra. O percurso do que dissemos, com uma periodização completamente distinta da habitual – e que justificamos em muitas de nossas obras –, nos permitirá sacar a cabeça (da avestruz) e esquadrihar novos horizontes, não temendo situar problemas próprios da América Latina, que são muito úteis para África e Ásia [...]"

⁴¹⁵ *Ibid.*, p.433.

⁴¹⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.19-20.

O segundo motivo tem em conta a firme e clara opção ideológico-crítica⁴¹⁷ de Dussel por uma filosofia da libertação compreensiva de que existe uma comunidade de vítimas que, na adaptação feita para fim da presente pesquisa, é localizada na figura do cidadão, que necessita da realização de políticas públicas para realização de direitos fundamentais. O fato de Dussel posicionar e pautar seu pensamento de modo oposto à lógica da "dominação" com um lugar epistemológico definido, a partir da perspectiva da necessidade de emancipação e "libertação" da vítima, do excluído, do oprimido, constitui lado do muro (e da discussão) que, na visão ora proposta, diz bem de perto aos motivos que justificam, no Brasil, a criação e a necessidade de funcionamento adequado dos conselhos sociais como espaços democráticos onde a população pode se fazer ouvir para "interpelar" e apresentar suas necessidades aos poderes constituídos do Estado, em especial o Executivo que, no cumprimento de seu papel constitucional, precisa formular e executar ações permanentes em prol do povo.

O terceiro motivo é de ordem metodológica. Dussel apresenta uma proposta filosófica clara que utiliza o método analético⁴¹⁸, o qual consiste em uma dialética

⁴¹⁷ Um dos enfoques que Dussel dá ao método crítico tem por base Hermann Cohen. Nesse sentido: *"En efecto, los problemas teóricos que deberemos resolver quedan enmarcados desde la perspectiva que apuntara hace años el fundador de la Escuela de Marburgo, el neokantiano y judío Hermann Cohen, cuando expresaba que el método crítico consiste en colocarse en el espacio político de los pobres, las víctimas, y desde allí llevar a cabo la de las víctimas, las del sur del Planeta, los oprimidos, los excluidos, los nuevos movimientos populares, los pueblos ancestrales colonizados por la Modernidad [...]"* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.552). Tradução livre: "Com efeito, os problemas teóricos que deveremos resolver ficam marcados desde a perspectiva apontada há anos pelo fundador da Escola de Marburgo, o neokantiano e judeu Hermann Cohen, quando expressava que o método crítico consiste em colocar-se no lugar dos pobres, das vítimas, e desde então tratar das vítimas, as do sul do planeta, os oprimidos, os excluídos, os novos movimentos populares, os povos ancestrais colonizados pela Modernidade".

⁴¹⁸ Para aprofundamento do tema recomenda-se leitura de obra própria do Dussel no tocante ao assunto, no caso, **Método para uma filosofia da libertação**. São Paulo: Loyola, 1986, da qual se destaca o seguinte trecho, p.196 e 197: "Levinas fala sempre do outro como o 'absolutamente outro'. Tende, então, para o equívoco. Por outro lado, nunca pensou que o outro pudesse ser um índio, um africano, um asiático. O outro, para nós, é a América Latina em relação à totalidade europeia; é o povo pobre e oprimido. O método do qual queremos falar, o *ana-lético*, vai mais além, vem de um nível mais alto (*aná-*) que o do mero método *dia-lético*. O método dialético é o caminho que a totalidade realiza em si mesma: dos entes ao fundamento e do fundamento aos entes. Trata-se agora de um método (ou do domínio explícito das condições de possibilidade) que parte do outro enquanto livre, como um além do sistema da totalidade; que parte, então, de sua palavra, da revelação do outro e que confiado em sua palavra, atua, trabalha, serve, cria. O método dialético é a expansão dominadora da totalidade *desde si*; a passagem da potência para o ato de 'o mesmo'. O método ana-lético é a passagem ao justo crescimento da totalidade *desde o outro* e para servi-lo criativamente. A passagem da totalidade a um novo momento de si mesma é sempre dia-lética; tinha, porém, razão Feuerbach ao dizer que 'a verdadeira dialética (há pois, uma falsa) parte do diálogo do outro e não do 'pensador solitário consigo mesmo'. A verdadeira dialética tem

positiva distanciada do absolutismo hegeliano e ocupada da compreensão e ocupação com a alteridade. É essa exterioridade do outro-vítima, inspirada fundamentalmente em Levinas, de forte influência marxiana, que permite percorrer o caminho do abstrato ao concreto⁴¹⁹, mediante reconhecimento de três grandes momentos: material, formal e factível⁴²⁰, sempre tendo como perspectiva o "outro" como *mais além*⁴²¹ da totalidade⁴²². Nas palavras de Dussel⁴²³, o modo analítico de pensar é sucedido pela

um ponto de apoio ana-lético (é um movimento *ana-dia-lético*); enquanto a falsa, a dominadora e imoral dialética é simplesmente um movimento conquistador: dia-lético. [...] Este pensar ana-lético, porque parte da revelação do outro e pensa a sua palavra, é a filosofia latino-americana, única e nova, a primeira realmente pós-moderna e superadora da europeidade. Nem Schelling, nem Feuerbach, nem Marx, nem Kierkegaard, nem Levinas, puderam transcender a Europa. Nós nascemos fora, e a temos sofrido. Abruptamente a miséria se transforma em riqueza! Esta é a autêntica filosofia da miséria que Proudhon teria querido escrever. 'É toda uma crítica de Deus e do gênero humano'. É uma filosofia da libertação da miséria do homem latino-americano, mas e ao mesmo tempo, é ateísmo do deus burguês e possibilidade de pensar um Deus criador, forte da própria libertação. [...] A passagem da totalidade ontológica ao outro como outro é *ana-lética*: discurso negativo a partir da totalidade, porque pensa a impossibilidade de pensar o outro positivamente partindo da própria totalidade; discurso positivo da totalidade, quando pensa a possibilidade de interpretar a revelação do outro a partir do outro". Reconhecendo a fonte de Levinas na obra Totalidade e Infinito, afirmando a ideia da ética como filosofia primeira nesta origem, é a posição do próprio Dussel (DUSSEL, Enrique. **Ética comunitária**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1987. p.261).

⁴¹⁹ O fato de Dussel seguir Marx (que concebia a dialética como método de articulação categorial que procede mediante a elevação do abstrato ao concreto, do menos complexo ao mais complexo – cf. Coutinho (COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista do estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985. p.10), utilizando tal raciocínio na construção de seu método analético é um dos motivos que justificaram a escolha do seu referencial teórico, na medida em que isso permite que os conselhos sociais sejam percebidos como instâncias concretas e complexas permeadas de pressupostos ligados a abstrações necessárias à sua compreensão. Prova da influência de Marx na obra de Dussel consta na compreensão que este tinha de Marx: "Marx é um genial exemplo de metodicidade, de autoexigência intelectual e de extrema responsabilidade ética: era um teórico revolucionário que assumia a sua própria função com a mesma disciplina com que um pedreiro ergue com perfeição (cumprindo com as regras da arte) uma parede vertical ou com que um sindicalista prepara uma greve na qual põe em jogo a sua vida." (DUSSEL, Enrique. **A produção teórica de Marx**: um comentário aos Grundrisse. São Paulo: Expressão Popular, 2012. p.60).

⁴²⁰ Elemento necessário e fundamental para que a investigação, por exemplo, reconheça os limites propiciados pela identidade política e jurídica dos conselhos sociais ora sob investigação, como será visto ao longo do presente trabalho, em especial nas hipóteses trabalhadas ao longo do Capítulo 4.

⁴²¹ "Queremos indicar com ana – (do grego) um 'mais além' do horizonte ontológico (do sistema, da 'carne'), 'mais além' ou transcendental ao ser." (DUSSEL, Enrique. **Ética comunitária**, *op. cit.*, p.266).

⁴²² *Ibid.*, p.260 e 265.

⁴²³ *Ibid.*, p.259.

dialética negativa ("negação da negação"⁴²⁴) que, por sua vez, cede espaço à analética ou a afirmação como origem da negação. Dussel, ao promover abertura na ampliação de sua perspectiva para subsunção de outros e novos problemas⁴²⁵, propiciando diálogo e interlocução com vários autores, sempre a partir de uma perspectiva organizada indicativa de critérios, fundamentos e princípios, não só atende ao propósito inicial de a presente pesquisa lançar maior carga teórica e abstrativa para a compreensão dos conselhos como espaços democráticos de cunho político, bem como permite que diversas categorias conceituais sejam trabalhadas de modo a potencializar a reflexão proposta.

A propósito disso, duas obras específicas de Dussel (20 teses sobre Política e Política da Libertação) trazem categorias e ensinamentos preciosos para uma leitura diferenciada da política e da própria democracia. Ambos os trabalhos propiciam reflexão original e garantem relativo afastamento do *senso comum teórico*⁴²⁶ e da vulgata propiciada por algumas abordagens repetitivas e superficiais sobre a

⁴²⁴ "O processo revolucionário de negação da totalidade vigente (Lukács), é uma práxis que surge da negação da negação: da negação da opressão produzida pelo sistema nos oprimidos." (DUSSEL, Enrique. **Ética comunitária**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1987. p.266).

⁴²⁵ Nesse sentido revelam as aberturas aos tomos da Política da Libertação já publicados: *"Este largo camino, que nos ha llevado años para expresarlo, y una vida entera para comenzar a descubrir estas hipótesis contra-fáticas, espero sea emprendido críticamente por las nuevas, por las futuras generaciones latinoamericanas de intelectuales y políticos, cuya pasión consista en estudiar lo no investigado, descubrir lo oculto [...]"* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: historia mundial y crítica**. Madrid: Trotta, 2007. p.13). Tradução livre: "Este largo caminho, que nos custou anos para expressar, e uma vida inteira para começar a descobrir essas hipóteses contrafáticas, espero seja empreendido criticamente pelas novas, pelas futuras gerações latinoamericanas de intelectuais e políticos, cuja paixão consisa em estudar o não investigado, descobrir o oculto [...]"; *"Se trata de una Arquitectónica. Con ello no proponemos un sistema teórico cerrado; por el contrario [...] Es una arquitectónica abierta a novos temas, nueva posibilidad de construcción de conceptos o categorías interpretativas, de acuerdo com la novedad que la historia nos vaya deparando."* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.13). Tradução livre: "Trata-se de uma Arquiteônica. Com ela não se propomos um sistema fechado; pelo contrário [...] É uma arquiteônica aberta a novos temas, nova possibilidade de construção de conceitos ou categorias interpretativas, de acordo com a novidade que a história vai proporcionando".

⁴²⁶ Senso comum teórico aqui que tem o sentido de toda apropriação do saber vulgar e trivializada, conforme proposta de Luis Alberto Warat e Albano Marcos Bastos Pepe (PEPE, Albano Marcos Bastos; WARAT, Luís Alberto. **Filosofia do direito: uma introdução crítica**. São Paulo: Moderna, 1996. p.86-87). "[...] a expressão 'senso comum teórico dos juristas' designa as condições implícitas de produção, circulação e consumo das verdades nas diferentes práticas de enunciação e escritura do Direito. Trata-se de um neologismo proposto para que se possa contar com um conceito operacional que sirva para mencionar a dimensão ideológica das verdades jurídicas" (WARAT, Luís Alberto. **Introdução geral ao direito**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1994. v.1: Interpretação da lei: temas para uma reformulação. p.13).

temática dos conselhos sociais, as quais não raras vezes perdem-se nas vicissitudes concretas sem propiciar maior grau de abstração na exploração da identidade e das potencialidades que os referidos espaços podem propiciar no contexto do Estado Democrático de Direito.

Depois de uma resumida exposição das obras 20 teses de Política e Política da Libertação, desde já se adianta que a proposta a ser desenvolvida no capítulo seguinte partirá de recortes e categorias selecionadas de Dussel para relacioná-los com aspectos próprios e característicos aos funcionamentos dos conselhos sociais, especialmente tendo em conta a intenção específica de se investigar a dimensão político-jurídica desses espaços.

3.2.2 A obra "20 teses de Política"

A obra "20 teses de política" representa o grande embrião do projeto intelectual de Dussel no caminho da construção de uma Política da Libertação. Dividida em duas partes intituladas *a ordem política vigente* e *a transformação crítica do político: rumo à nova ordem política*, a ideia do livro trabalha o aspecto abstrato e o sentido concreto da política, respectivamente, em cada um desses momentos. Dentro de cada uma das duas partes são construídas 10 teses.⁴²⁷

Para fim de atender ao propósito deste pesquisa, tratar-se-á das dez primeiras teses da *ordem política vigente*⁴²⁸, as quais abrangem, fundamentalmente, quatro tipo de categorias: corrupção (tese 1), poder (teses 2 a 5), ação política (tese 6), instituições (tese 7 e 8) e princípios (tese 9 e 10). Essas teses, nas palavras do próprio Dussel, *são as mais simples, abstratas e fundamentais, sobre as quais é construído o resto*.⁴²⁹

⁴²⁷ A ideia não é nova e já foi observada por Dussel, por exemplo, na sua obra sobre a Ética Comunitária, quando foram expostas dez questões fundamentais e dez questões disputadas atuais como duas partes distintas da obra. (DUSSEL, Enrique. **Ética comunitária**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1987).

⁴²⁸ As dez teses restantes serão aproveitada no momento crítico e propriamente construtivo do presente trabalho, pertinente ao Capítulo 4.

⁴²⁹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.11.

Ver-se-á que, de modo coerente com toda a trajetória de Dussel, há um permanente caráter dialógico e integrado entre cada uma dessas teses. Enorme é o potencial reflexivo que o autor estabelece em cada um dos momentos, os quais, embora separados didática e metodologicamente, em verdade mostram-se permanentemente relacionados.

As primeiras ideias destacadas nas palavras preliminares ressaltam o caráter otimista que cerca a preocupação de Dussel com a política⁴³⁰ e emprestam reconhecimento dos movimentos sociais como base na edificação de sua nova teoria, pautada no contexto da realidade latino-americana, a qual exige uma nova experiência de concepção e manifestação do poder.

Estas vinte teses sobre política vão dirigidas primeiramente aos jovens, aos que devem compreender que o *nobre ofício da política* é uma tarefa patriótica, comunitária, apaixonante. É verdade que a atividade política se corrompeu em grande medida, em particular entre os países pós-coloniais, porque nossas elites políticas há 500 anos têm governado para cumprir com os interesses das metrópoles de plantão [...] Considerar os de baixo, a comunidade política nacional, o povo dos pobres, oprimidos e excluídos, é tarefa que conta com pouca imprensa e prestígio. Por isso, diante da recente experiência latino-americana de uma certa 'primavera política' que vem-se dando a partir do nascimento de muitos novos movimentos sociais [...] entre tantos outros sinais de esperança, devemos começar a criar uma nova teoria, uma interpretação coerente com a profunda transformação que esses povos estão vivendo. [...] O que vem por aí é uma *nova civilização transmoderna*, e por isso *transcapitalista*, para além do *liberalismo* e do *socialismo real*, onde o poder era um tipo de exercício de *dominação*, e na qual a política se reduziu a uma administração burocrática [...] O século XXI exige grande criatividade. [...] É a hora dos povos, dos originários e dos excluídos. A política consiste em ter 'a cada manhã um ouvido de discípulo', para que os que 'mandam, mandem obedecendo'.⁴³¹

É dentro dessa proposta que Dussel procura expor os vícios da atividade política, seus momentos, níveis e esferas, bem como demonstrar as diversas formas de manifestação do poder e seus princípios.

⁴³⁰ Não por acaso chegou a se referir como "nobre ofício da política" na 14.^a Tese sobre Política (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.112-114).

⁴³¹ *Ibid.*, p.09-10.

Apresentadas essas ideias preliminares, seguirá a sistematização descritiva das dez primeiras teses sobre política da ordem vigente, as quais foram agregadas em cinco conjuntos distintos. O primeiro (tese 1) tratará da *corrupção do político*, o segundo (teses 2 a 5) das *condições do poder*, o terceiro (tese 6) da *ação política estratégica*, o quarto (teses 7 e 8) dos *momentos material, formal e factível da política* e o quinto e último (teses 9 e 10) dos *princípios e da normatividade da política*.

Adianta-se que a maior parte das considerações aqui feitas servirá de pressuposto para aprofundamento da análise e projeção de reflexões críticas a serem feitas no capítulo seguinte, quando se examinará oito perspectivas dos conselhos sociais, quatro políticas e quatro jurídicas.

3.2.2.1 A corrupção do político – tese 1

A primeira tese tem como título "*A corrupção do político. O 'campo político'. O público e o privado*". Diversas ideias relevantes são abordadas nesse tópico. A primeira delas consiste na definição da política não pelo caráter isolado e fragmentado de seus elementos, mas pelos dados e elementos do seu conjunto, como verdadeira totalidade. Para Dussel, *dizer que a política explica-se por um de seus componentes é uma redução equivocada*.⁴³²

Outro ponto relevante consiste na compreensão do campo político pela exclusão do que ele não é, no caso, pelos desvios que retiram a função essencial de qualquer ação ou instituição política, aspectos esses que representam a corrupção originária do fetichismo derivado da constituição de autoridades autorreferentes que exercem o poder em favor de si próprio, verdadeira mistura do universo público com o privado. Enaltece-se, aqui, que a primeira e última referência há de ser o poder da comunidade política ou do povo em sentido estrito.

⁴³² DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.15.

Ainda sobra espaço para, a partir de Bordieu⁴³³, defender a existência de um "campo político" como espaço complexo e delimitado, atravessado por forças, composto por ações, instituições e princípios, estruturado em sistemas e subsistemas dependendo do desempenho de funções específicas dos sujeitos, atores e participantes. O lugar ou posição do sujeito pode ser público ou privado, devendo-se saber que mesmo a existência de instituições políticas objetivas, como é o caso da democracia, não prescinde da subjetividade inerente a cada cidadão. Enquanto o privado representa o campo íntimo e interno de cada sujeito, livre da presença e do olhar dos terceiros, mostrando-se externo ao campo político, *o público, ao contrário, é o modo que o sujeito adota como posição intersubjetiva em um 'campo com outros'; [...] o âmbito do visível.*⁴³⁴

3.2.2.2 As cisões do poder: teses 2 a 5

Nas teses dois a cinco Dussel tratará de desenvolver duas grandes subdivisões, por ele denominadas "cisões" do poder. *Potentia* (tese 2) e *potestas* (tese 3) de um lado; *poder obediencial* (tese 4) e poder fetichizado (tese 5) de outro.

Ao longo da segunda tese, merece destaque a concepção do ser humano como vivente comunitário que tem a tendência ou instinto de almejar permanecer na vida (a vontade-de-vida), enfim, de querer-viver, que consiste no conteúdo, na motivação e na *determinação material fundamental da definição do poder político*. Retorna-se aqui a uma noção positiva do poder político não propriamente como a dominação da invasão e posterior conquista⁴³⁵ da América em 1492, mas "como

⁴³³ Que, como bem lembrado por Dussel, inspirado em Heidegger, tratou de examinar o campo político, o campo universitário e o campo filosófico, numa "magnífica demonstração metodológica" de como os aspectos se articulam e se cruzam numa complexa estrutura. (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.95).

⁴³⁴ *Ibid.*, p.21-22.

⁴³⁵ Vide Dussel: "No começo, e para o agora tão celebrado 'descobrimento' – que na realidade foi conquista, violência e morte dos ameríndios [...]" (DUSSEL, Enrique. **Teologia da libertação**: um panorama do seu desenvolvimento. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.7).

força, como potencia que pode mover, arrastar, impulsionar"⁴³⁶ a manutenção e o incremento das condições de vida (do mesmo modo, também, levar à morte).

Aqui, Dussel⁴³⁷ também ensina que a afirmação da vida se dá pela satisfação das necessidades, "necessidades que são negatividades (a fome é *falta de alimento*; a sede *falta de bebida*, o frio *falta de calor*, a ignorância *falta de saber cultural*, etc.)". Por essa razão a política, ao constituir-se na organização da vontade por meio de um consenso racional, pode ser definida como mediação, como "*atividade que organiza e promove a produção, reprodução e aumento de vida*".

Mostra-se que a *possibilidade de unir a força cega da vontade é a função da própria razão prático-discursiva*, pois o atingimento do bem comum e do interesse coletivo se dá por argumentos e convergência de vontades de modo a produzir acordos e consensos, *vontade decidida dos cidadãos* que caracteriza o poder político. É a partir disso que o poder da comunidade mostra seu lado comunicativo, é dentro desse horizonte que "*o poder da comunidade, o poder do povo, transforma-se em uma muralha que protege e um motor que produz e inova*"⁴³⁸.

Todavia, a vontade dos membros da comunidade unida consensualmente não é suficiente para a descrição do poder político, sendo necessária uma determinação complementar que se faça valer de mediações técnico-instrumentais ou estratégicas para exercício da vontade-de-viver da comunidade ou do povo como algo realmente factível e realizável (assim são os exércitos ou estratégias militares para se resistir à dominação, assim pode ser o desenvolvimento de técnicas de agricultura para suprir a fome, bem como o desenvolvimento de uma política educativa voltada à recuperar a história e formar a consciência de um povo).

A partir disso apresenta-se a *potentia* como o "poder em si" da comunidade desdobrado em níveis e esferas, o qual não pode ser tomado porque nunca é perdido ou extraviado pelo povo como permanente titular. Toma-se de empréstimo aqui as palavras de Dussel:

⁴³⁶ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.26.

⁴³⁷ *Id.*

⁴³⁸ *Ibid.*, p.27.

O poder político não se *toma* (como quando se diz: 'Tentaremos por uma revolução a *tomada do poder do Estado*!'. O poder é *tido* sempre e somente pela comunidade política, o povo. Ele o tem *sempre*, embora seja debilitado, acossado, intimidado, de maneira a não poder se expressar [...] Denominaremos, então, *potentia* ao poder que tem a comunidade como uma faculdade ou capacidade que é inerente a um povo enquanto última instância da soberania, da autoridade, da governabilidade, do político. Este poder como *potentia*, que como uma rede se desdobra por todo o campo político sendo cada ator político um nodo [...] desenvolve-se em diversos níveis e esferas, constituindo, assim, a essência e fundamento de *todo o político*.⁴³⁹

É na terceira tese que, contrapondo à ideia de *potentia* (poder em si), em verdade complementando-a, desenvolve-se a percepção da *potestas* como o *poder fora-de si*, do poder exteriorizado, organizado e mediado pelas instituições. Reconhece-se uma cisão entre a *potentia* e a *potestas*, consistindo esta no exercício do poder propriamente dito, atividade que admite formas e modelos variáveis (monarquia ou república, por exemplo) e não dispensa a figura do representante, aquele que atua em nome do todo e do coletivo. A *potestas* pela expressão de Dussel define-se nos termos seguintes:

*A necessária institucionalização do poder da comunidade, do povo, constitui o que denominaremos potestas. A comunidade institucionalizada, ou seja, tendo criado mediações para seu exercício possível, cinde-se da mera comunidade indiferenciada. [...] Graças a esta cisão todo serviço político será possível, mas também toda corrupção ou opressão inicia sua corrida incontrolável [...] o poder é tido só e sempre em potência pela comunidade política, o povo. Torna-se real graças à institucionalização (potestas) [...] ou seja, o exercício do poder é sempre um momento da potestas, ou das funções fixadas pelas instituições [...] O exercício institucional, então, não é o poder como potentia. A comunidade tem a faculdade do poder ontológico originário, mas qualquer atualização é institucional e como tal delegada.*⁴⁴⁰

Com a quarta tese, Dussel chama a atenção para o fato de que o oposto do poder no seu sentido propriamente positivo, quando é exercido com obediência à vontade do povo representado, consiste no poder que corrompe a subjetividade do político, classificado como poder fetichizado. Ao defender o ofício da política como vocação, Dussel enaltece os sujeitos que escolhem a política por responsabilidade ética e exercem o poder delegado de modo a favorecer os povos que representam, não para auferir benefícios pessoais ou autoafirmarem-se como última instância no

⁴³⁹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.28-29.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, p.31-34.

poder. Atender ao poder de modo obediencial é cumprir o poder delegado de modo a buscar uma *pretensão política de justiça* capaz de atender às exigências da vida plena dos cidadãos, de modo a respeitar sistema de legitimidade e observar estratégica que se mostre realizável no plano prático de modo a contemplar as esferas material, formal e factível, respectivamente. Nas palavras de Dussel:

[...] o ofício político pode ser interpretado e vivido existencial e biograficamente pelo sujeito como uma 'profissão' burocrática, em certos casos muito lucrativa, ou como uma 'vocação' motivada por ideais, valores, conteúdos normativos que mobilizam a subjetividade do político a uma responsabilidade em favor do outro, do povo. [...] deve-se lutar para o nascimento e crescimento de uma nova geração de patriotas, de jovens que se decidam a reinventar a política, a 'outra política' [...] uma fidelidade incorruptível no exercício delegado do poder a favor de seus povos [...] permanecerem fiéis até o final na perseverança à sua 'vocação' [...] O que manda é o representante que deve cumprir uma função da *potestas*. É eleito para exercer delegadamente o poder da comunidade; deve fazê-lo em função das exigências, reivindicações, necessidades da comunidade. Quando desde Chiapas nos é ensinado que 'os que mandam devem mandar obedecendo', indica-se com extrema precisão esta função de serviço do funcionário (que cumpre uma função) político, que exerce como delegado o poder obediencial [...] Temos, assim, um círculo categorial ainda positivo (ou seja, sem haver ainda caído na corrupção fetichizante do poder como dominação). O poder da comunidade (*potentia*) dá-se nas instituições políticas (*potestas*) que são exercidas delegadamente por representantes eleitos para cumprir com as exigências do sistema da vida plena dos cidadãos (esfera material), com as exigências do sistema de legitimidade (esfera formal), dentro do estrategicamente factível. Ao representante é atribuída uma certa autoridade [...] para que cumpra mais satisfatoriamente em nome do todo (da comunidade) os encargos do seu ofício; não atua desde si como fonte de soberania e autoridade última, mas sim como delegado, e quanto a seus objetivos deverá trabalhar sempre em favor da comunidade, escutando suas exigências e reclamações. 'Escutar aquele que se coloca diante', ou seja: obediência é a posição subjetiva primordial que deve possuir o representante, o governante, que cumpre alguma função de uma instituição política. O poder obediencial seria, assim, o exercício delegado do poder de toda autoridade que cumpre com a pretensão política de justiça; de outra maneira, do político reto que pode aspirar ao exercício do poder por ter a posição subjetiva necessária para lutar em favor da felicidade empiricamente possível de uma comunidade política, de um povo. [...] o poder que exerce é por delegação em nome 'de outro', como o que se 'apresenta' em um nível institucional (*potestas*) em referência ('re') ao poder da comunidade (*potentia*). É, então, obediência.⁴⁴¹

A quinta tese sobre a "fetichização do poder" nada mais faz do que complementar a ideia do poder obediencial. Neste ponto Dussel vale-se de lições de Marx para demonstrar que a absolutização da vontade do representante ou o

⁴⁴¹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.37-40.

estabelecimento de uma inversão entre o representante e o representado faz com que o poder delegado (*potestas*) mostre-se desconectado do desejo do próprio povo (*potentia*). Demonstra-se que a fetichização do poder configura dominação e não propriamente exercício delegado do poder, apontando diversas consequências nesse sentido, tais como a debilitação e divisão do poder político na comunidade, a exigência de recompensas ilícitas, a distorção da burocracia política dos partidos, incluindo a disputa interna por poder, não sendo de se afastar a possibilidade de corrupção entre grupos populares ou mesmo entre povos inteiros. Assim define Dussel:

[...] Marx nos mostra que o fetichismo na política tem a ver com a absolutização da 'vontade' do representante ('assim o quer, assim o ordeno; a vontade [do governante] é o *fundamento* [a razão]'), que deixa de responder, de fundar-se, de articular-se com a 'vontade geral' da comunidade política que diz representar. A conexão da fundamentação da *potestas* (o poder que devia ser exercido *delegadamente*) desconecta-se da *potentia* (o poder do próprio povo), e por isso se absolutiza, pretende fundar-se em si mesmo, auto-reflexiva ou auto-referencialmente. [...] Na economia, Marx explicou mais amplamente esta *inversão* que formulava como 'personificação de uma coisa e coisificação de uma pessoa' [...] fetichismo é esta inversão espectral: o fundado aparece como fundamento e o fundamento como fundado [...] A 'vontade' do governante, do representante, das instituições, do Estado, que Marx expressa corretamente em 'a vontade é a razão', torna-se o lugar do poder político em nome do próprio governo ou governante. 'Os que mandam, mandam mandando'. [...] Uma vez fetichizado o poder (que é a concepção do poder da Modernidade colonialista e do Império, desde Th. Hobbes como dissemos), a ação do representante, do governante (seja um Rei, um Parlamento liberal, um estado, etc.), indevidamente, é uma *ação dominadora*, e não um exercício *delegado* do poder da comunidade. [...] A própria representação se corrompe. Elegem-se os dominadores. Toda a política foi *invertida*, fetichizada. [...] as reivindicações populares nunca poderão ser cumpridas, porque o poder funciona como uma instância separada, extrínseca, dominadora 'de cima' *sobre* o povo. [...] Em primeiro lugar, a fetichização do poder consiste em uma 'Vontade-de-Poder' como domínio do povo, sobre os mais [sic], sobre os fracos, sobre os pobres [...] Em segundo lugar, para poder exercer um papel auto-referente, fetichização da *potestas*, é necessário antes e continuamente debilitar o poder político originário da comunidade (a *potentia*). A *potestas* destrói a *potentia*. Ou seja, desune a comunidade, impede o consenso 'de baixo' do povo; cria conflitos. 'Dividir para reinar' como diz o adágio fetichista. [...] Em terceiro lugar, o poder fetichizado espera recompensas [...] Em quarto lugar, corrompem-se as burocracias políticas dos partidos quando usam para seus fins a mediação necessária do exercício do poder. [...] Em quinto lugar, no interior dos partidos, as diversas 'correntes' (chamadas vulgarmente de 'tribos') lutam por sua 'cota de poder' [...] Em sexto lugar, pode haver corrupção entre grupos populares. [...] Em sétimo lugar, podem-se ainda corromper povos inteiros, como quando a população do Império guarda silêncio, olha para outro lado, diante da imolação de povos inocentes [...].⁴⁴²

⁴⁴² DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.43-50.

3.2.2.3 A ação política estratégica – tese 6

Na abertura da sexta tese, denominada "ação política estratégica", Dussel reforça a compreensão da política como campo ocupado por uma rede de relações de força na qual cada cidadão, cada representante e cada instituição integram um "nó"⁴⁴³.

A partir disso propõe a possibilidade de três níveis explicarem todos os momentos da política: ações estratégicas (nível A), instituições (nível B) e princípios normativos implícitos (nível C), sendo que esses últimos dois níveis possuem três esferas: material, sistema de legitimação ou democrático e factibilidade.⁴⁴⁴

Posteriormente a isso Dussel apresenta três possíveis roupagens para a ação política: estratégica, hegemônica e coletiva.

A ação estratégica é definida como aquela dirigida a outros seres humanos que, portanto, não é instrumental, diferente da concepção da ação política entendida como dominação (Weber) ou como dialética "amigo-inimigo" (Carl Schmitt); percebe-se aqui a visão positiva de Dussel tem da política ao sustentar que esta encontra-se mais próxima do valor da fraternidade do que da inimizade, o que é justificado com menção à Derrida. Observa, ainda, que tal modalidade deve estar atenta à razão prática, na qual um importante vetor é a avaliação do "potencial estratégico".

[...] A ação política, a qual N. Maquiavel dedica seu livrinho II Principe, é a atualidade do ator político no campo político. Pela ação, o cidadão se faz presente publicamente no exercício de algum momento do poder. [...] A ação política é estratégica, não meramente instrumental (como a ação técnica que transforma a natureza), uma vez que se dirige a outros sujeitos humanos que como atores, ocupam espaços práticos, hierarquizam-se, oferecem resistência ou ajudam na ação uns dos outros, em um campo de forças que constituem o que denominaremos poder. Por isso, a vontade

⁴⁴³ "O poder se desdobra por todo o campo político, ocupando-o com uma rede de relações de força com nós (cada cidadão, cada representante, cada instituição são esses 'nós')." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.51).

⁴⁴⁴ "Queremos, entretanto, para dar maior clareza à exposição, propor três níveis dentro dos quais trataremos todos os momentos em que consiste a política. O primeiro nível (A) são as ações estratégicas. O segundo nível (B) do político são as instituições que constituem uma ordem política. O terceiro nível (C), que cruza os dois anteriores, são os princípios normativos implícitos de toda ordem política vigente ou por transformar-se." (Id.).

consensual dá a ação coletiva força, unidade, poder para alcançar os propósitos. [...] Para Max Weber a ação política é, em última instância, dominação [...] Como mostramos, o poder é vontade consensual da comunidade do povo, que exige obediência da autoridade (em primeiro lugar). Weber inverteu a questão. É a instituição a sede do poder como dominação que exige a obediência da sociedade. Por sua vez, Carl Schmitt, lutando contra a vazão formal ou legalista do individualismo liberal, propõe que a essência da ação política é desempenhada pela dialética 'amigo-inimigo'.⁴⁴⁵

A ação hegemônica é descrita como aquela que consegue *unificar em uma proposta mais global todas as reivindicações* ou pelo menos as que se mostram mais urgentes; refere-se que as lutas reivindicatórias são ações políticas e que é a obtenção ou não de um certo nível de unidade que determina se há ou não hegemonia. Assim, consagra-se como hegemônica a atitude que consegue operar a mobilização do poder da comunidade, quando o poder delegado atua contando com o apoio, a motivação e o consenso dos governados.

[...] A ação propriamente política, que não é por sua natureza violenta ou dominadora (porque destruiria em sua essência o poder político e debilitaria a *potestas*, deixando-a sem fundamento) nem pode tentar, por sua vez, uma democracia direta sempre de unanimidade, é no melhor dos casos 'hegemônica' (pelo consenso da maioria determinante). O *consenso*, que une as vontades e ata o poder como força conjunta, pode ser alcançado, mas nunca de maneira *perfeita* (perfeição de acordos seria, novamente, unanimidade). A pergunta é, então, algo como uma comunidade política, ou o povo, alcançam um consenso suficiente para fazer governável o exercício do poder e a participação cidadã? A ação de cada setor social, da sociedade civil ou, ainda, do âmbito puramente social tem reivindicações particulares [...] Hegemônica seria uma demanda (ou a estrutura coerente de um grupo de demandas) que consiga unificar em uma proposta mais global todas as reivindicações, ou ao menos as mais urgentes para todos. As lutas reivindicatórias são ações políticas. Se as ações alcançarem esse nível de unidade, podemos dizer que a ação se tornaria hegemônica [...] o certo é que a ação política deverá estar muito atenta em observar, respeitar e incluir, se for possível, o interesse de cada um dos grupos, setores, movimentos. Quando uma ação se torna hegemônica, opera a mobilização do poder da comunidade, ou do povo (*potentia*), e as ações dos representantes fluem apoiadas na força e motivação de todos, ou ao menos das maiorias significativas para seus objetivos. A ação hegemônica é o exercício delegado pleno do poder (*potestas*), e conta com o consenso, a fraternidade e o fundamento do poder do povo.

⁴⁴⁵ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.52-54.

Em harmonia com essa concepção da hegemonia, Hannah Arendt recorda que 'o poder é sempre um poder *potencial* e não uma entidade intercambiável, mensurável e confiável como a força. [...] Só a ação hegemônica, entre a violência e a unanimidade politicamente impossível (embora factível tecnicamente nos totalitarismos), permite que apareça fenomenicamente no campo político a essência do poder político. Os outros tipos de ação são sua negação'.⁴⁴⁶

Por fim, a ação coletiva refere-se ao "bloco histórico no poder". Aqui Dussel parte das reflexões de Gramsci, mais propriamente da categoria de bloco histórico, aduzindo que este é sempre instável e conjuntural no tempo, podendo se formar hoje e dissolver-se amanhã (ex: Dussel cita como exemplo o fato de que *criollos* brancos em unidade estratégica com espanhóis empobrecidos foram responsáveis pelo projeto de emancipação da América Latina em 1820-1830). A partir disso Dussel resgata a categoria gramsciana das classes dominantes e dirigentes, lembrando que as primeiras somente podem valer-se da coerção na "crise do bloco histórico" enquanto que as segundas atuam hegemonicamente e respaldadas pelo consenso da classe dirigente.

Antonio Gramsci escrevia do cárcere com extrema clareza: 'se a classe dominante tiver perdido o consenso, não é mais *dirigente*, é unicamente *dominante*, detém a pura força coercitiva, o que indica que as grades massas se afastaram da ideologia tradicional, não acreditando no que antes acreditavam'. O grande pensador italiano expressa nessas curtas linhas todo o problema que desejamos sugerir. Em um momento histórico há certa organização social de setores, de classes, de grupos que em aliança se transformam em um 'bloco histórico no poder'. Pensemos cada expressão. Em primeiro lugar, é um *bloco*, o que indica uma unidade instável, que pode rapidamente dissolver-se e recompor-se. Em segundo lugar, é *histórico*, conjuntural, eventual no tempo: hoje pode dar-se e amanhã dissolver-se. [...] O bloco se constrói conjunturalmente, e da mesma maneira se dissolve. Em terceiro lugar, está *no poder*. Encontra-se, então, no lugar de poder institucionalizado (*potestas*), e, portanto, é o grupo de governantes ou representantes cuja ação política pode ser exercício do poder *obediencial* ou *fetichizado*. Se a 'classe dominante' (ou o 'bloco histórico no poder'), diz Gramsci, 'perdeu o consenso' (isto é, perdeu a *hegemonia*), porque as reivindicações que propõe não incluem as das maiorias e por isso perde o consenso), então já não é 'dirigente'. Ou seja, não dirige ou não conduz [...] E isso porque perdeu o apoio do poder 'de baixo' (a *potentia*): o poder institucional foi desfundado. A *potestas*, ou o poder institucional, não conta já com a potência do povo, com seu entusiasmo, com sua benevolência".⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.54-56.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, p.56-57.

3.2.2.4 A esfera material, formal e factível da política – teses 7 e 8

Partindo do pressuposto de que existem três esferas de organização institucional da política (material, formal e factível)⁴⁴⁸, Dussel afirma três graus dessa institucionalidade (social, civil e político), situando a política prioritariamente no primeiro nível.

O *nível* das instituições (B) tem, por sua vez, três *esferas* de organização institucional. A primeira *esfera* de instituições torna funcional a produção e aumento do *conteúdo* das ações e instituições políticas. A segunda *esfera* é a das instituições procedimental-normativas de legitimação. A terceira *esfera* é a das instituições que permitem a factibilidade ou realização empírica concreta das duas anteriores. Devem-se sempre levar em conta essas *três esferas institucionais do nível B* da política. Se o privado e o público são graus de *intersubjetividade*, o social, o civil e o político são graus de institucionalidade de ações ou sistemas do campo político. A política tem a ver essencialmente com o 'social', embora H. Arendt o negue. Em última instância, os objetivos do *conteúdo* e a *matéria* da política são a satisfação das reivindicações sociais (passadas e já institucionalizadas em seu cumprimento, ou futuras e ainda não resolvidas, de onde procede a necessidade das transformações institucionais). O social é o âmbito ou subcampo do campo político atravessado pelos campos *materiais* (ecológico, econômico, cultural, etc., postos em ação por novos movimentos sociais) em que, quando os atores tomam consciência de suas reivindicações não cumpridas, se produz a crise (aparece o 'problema social'). A política deve resolver esse 'problema social'.⁴⁴⁹

Nesse contexto, dentre os graus de institucionalidade imediatamente anteriores (social e o civil), a política é apresentada tendo como objetivo responder a reivindicações e problemas sociais, aparecendo quando os atores tomam consciência e se convencem da negação de suas carências, sendo o social um subcampo do campo político.

A ação política é compreendida como um momento que, ao ser repetido e sistematizado, acaba sendo absorvido pelas instituições tidas como necessárias; essas, por serem imperfeitas, precisam ser transformadas e disciplinadas ao cumprimento das suas funções, pois somente assim poderão atender adequadamente ao parâmetro

⁴⁴⁸ Momentos que, como visto, também serviram de base metodológica para o projeto da Ética da Libertação.

⁴⁴⁹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.59-60.

material da produção, reprodução e aumento de vida dos cidadãos nos campos correspondentes (ecológico⁴⁵⁰, econômico⁴⁵¹ e cultural⁴⁵²).

[...] De certa maneira, a ação política é um momento pontual, contingente, perecível. Com a repetição no tempo e a sistematização do campo político as ações se *depositam*, coagulam-se em instituições [...] as instituições são necessárias, embora nunca perfeitas; são entrópicas e, por isso, sempre chega o momento em que devem ser transformadas, trocadas ou aniquiladas. [...] Há ao menos três esferas de institucionalidade política. 1): a condizente à produção, reprodução e aumento da vida dos cidadãos. É o *conteúdo* de toda a ação política e por isso denominaremos material. Neste caso, o campo político se cruza com os campos ecológico, econômico, cultural, etc.⁴⁵³

Dussel prossegue a reflexão sobre as determinações específicas dos campos materiais, destacando que cada qual possui seus sistemas e subsistemas; neste momento aspectos específicos de cada um dos âmbitos são destacados: 1) ecológico (definido como função essencial desde a origem e condição absoluta do resto), 2) econômico (condicionante de todas as sociedades que não se confunde com o capitalismo) e 3) cultural (núcleo ético-mítico e aspectos relativos às identidades dos povos que se mostraram importantes historicamente, como na Revolução

⁴⁵⁰ "Em primeiro lugar o campo político (e seus sistemas) está sempre atravessado pelo campo *ecológico* (e seus sistemas). Até muito recentemente a política não tinha descoberto sua responsabilidade ecológica. Na verdade, é sua função essencial desde a origem. A política é uma atividade em função da produção, reprodução e aumento da vida dos cidadãos; aumento sobretudo qualitativo de vida. [...] A previsão da permanência da vida da população de cada nação na humanidade que habita o planeta Terra é primeira e essencial função da política. O critério de sobrevivência deve se impor como o critério essencial de todo o resto. Uma humanidade extinta obviamente aniquilaria todo o campo político e todos seus sistemas possíveis. É condição *absoluta* do resto e, entretanto, não se tem consciência normativa da sua gravidade. Devem-se criar as instituições pertinentes." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.64).

⁴⁵¹ Em segundo lugar, o campo político está sempre cruzado pelo campo *econômico* e seus sistemas. [...] A política deve conduzir ao bem comum as atividades de um sistema concreto do campo econômico. Não se deve confundir o campo econômico com o sistema econômico capitalista, um dos possíveis, finito e que, necessariamente, terá um final e será substituído por outros mais eficazes para sobrevivência da humanidade. (*Id.*, p.64).

⁴⁵² "[...] Em terceiro lugar, o campo político é indevidamente atravessado pelo campo *cultural* (e seus sistemas e subsistemas, incluindo os religiosos). [...] As instituições políticas devem saber responder às reivindicações desses campos materiais, e têm a responsabilidade de certa condução e ordenamento de todos esses campos. [...] A *fraternidade* é a amizade – como assinada J. Derrida – que reúne vontades e da solidez ao poder." (*Ibid.*, p.64-65).

⁴⁵³ *Ibid.*, p.60-62.

Sandinista, Zapatista e Revolução Cultural Boliviana, por exemplo)⁴⁵⁴. Ao final, Dussel apresenta a fraternidade a partir de Derrida como amizade que reúne as vontades e dá solidez ao poder.

Uma vez compreendido o momento material da política e as suas cristalizações desde campos materiais determinados, mostrada a relação existente entre ação e instituição, coube à oitava tese articular os dois níveis restantes das esferas formal-procedimental⁴⁵⁵ e factibilidade, a primeira da ordem da legitimidade e a segunda pertinente à possibilidade de execução dos conteúdos materiais.

Ao sustentar a legitimidade democrática como procedimento idealmente pautado pela igualdade e liberdade para atingir a governabilidade possível, Dussel apresenta a democracia como único sistema de governo viável para o alcance da legitimidade (legitimidade esta que, na política, de acordo com seu entendimento, assume a mesma importância da validade para a ética), ostentando não apenas um aspecto procedimental, mas um caráter empírico-normativo sempre melhorável cuja realização nunca está ultimada ou acabada.

Dos diversos sistemas de governo (a monarquia ou as repúblicas) foi lentamente decantando a *democracia* como único factível para alcançar legitimidade. Hoje, trata-se de determinar ou melhorar os diversos tipos de democracia (a democracia republicana, liberal, socialdemocrata, do Estado de bem-estar, populista, dos Estados pós-coloniais, etc.). Os diversos sistemas democráticos *empíricos* são sempre concretos, inimitáveis em bloco por outros Estados e sempre melhoráveis. A democracia é um sistema perpetuamente inacabado. A democracia não é somente uma instituição *procedimental* (uma mera forma para chegar ao consenso), mas sim *normativa*. O fato de tentar sempre uma maior simetria e participação dos cidadãos – nunca perfeita, sempre perfectível – não é só um comportamento *externo* ou *legal* (como fariam pensar certos textos de I. Kant), mas sim uma obrigação subjetiva do cidadão que em comunidade promulgou certas leis para fixar o que deve fazer e, ao mesmo tempo, o que deve obedecer ele mesmo (ela mesma), por haver por princípio participado de tal decisão. [...] A obediência à lei não à *externa* (puramente legal ou procedimental) é subjetiva, normativa, porque o ator político que é soberano ao ditar a lei deve ser obediente em seu cumprimento. O exercício delegado do poder *obediencial*, por sua vez, cumpre com a lei também, mas ainda mais obrigatoriamente deve *obedecer à comunidade* porque é seu representante. O sistema da legitimidade política tem um momento central referencial, o 'sistema de direito', em sentido amplo. [...] ⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.65.

⁴⁵⁵ "Chamamos de 'formal' esta esfera por se tratar da *forma* ou *procedimento* que deve ser usado para que a ação ou a instituição (e as decisões que estão abaixo de ambas) sejam legítimas. O que em ética é válido é subsumido em política como *legítimo*. [...]" (*Ibid.*, p.67).

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p.68.

Em seguida à justificação da democracia, Dussel apresenta o sistema e o Estado de Direito⁴⁵⁷ como momentos relevantes para a obtenção da legitimidade política, detalhando aspectos da institucionalidade do Estado na esfera formal no tocante ao fluxo do poder⁴⁵⁸ (poder instituinte soberano/potência-poder instituído/potestas–poder legislativo-poder executivo/poder cidadão-poder judiciário), destacando, por último, a insuficiência do postulado procedimental-normativo da igualdade previsto pela Revolução burguesa de 1789⁴⁵⁹ como algo impossível ser implementado, especialmente pelo campo econômico do sistema capitalista.

Em último momento, Dussel reforça o papel mediador exercido pelas instituições para tornar as esferas material e formal realizáveis, mostrando a factibilidade instrumental ou administrativa (ex: recolhimento de impostos, estabelecimento de uma força militar) como uma das determinações do poder necessárias à governabilidade de cada sistema político. Posteriormente a isso, Dussel adverte para o fato de que o postulado burguês da *liberdade* não se preenche na realidade das comunidades pobres que deixam de atuar na política por conta do contexto de vulnerabilidade no qual estão inseridas.

As instituições enquanto tais são mediações de factibilidade. 'Tornam possível' (*factíveis*) usar meios apropriados para cumprir os fins atribuídos – seria exercício da razão instrumental ou estratégica no sentido de W. [sic] Weber ou M. Horkheimer. Mas, de maneira mais estrita, no campo político, e em todo sistema político, são necessárias instituições não só materiais (para reproduzir e aumentar a vida do cidadão) ou de legitimidade (para operar dentro do consenso mutuamente aceito), mas sim igualmente instrumentos administrativos que permitam cumprir com os fins das outras duas esferas (a material e a formal indicadas). Esta é a esfera da factibilidade política. Por exemplo: sem um sistema de arrecadação de recursos (impostos) não é possível financiar todas as instituições políticas. Um país imensamente rico,

⁴⁵⁷ "O sistema da legitimidade política tem um momento central referencial, o 'sistema de direito', em sentido amplo." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.68).

⁴⁵⁸ "Quando o poder indiferenciado (*potentia*) decide organizar-se institucionalmente, o exercício delegado do poder se determina em primeiro lugar como poder instituído (*potestas*) que, com relação a uma possível comunicação, *constitui-se* como poder constituinte [...]" (*Ibid.*, p.69).

⁴⁵⁹ Por sua vez, a Revolução burguesa de 1789 propôs um postulado procedimental-normativo: a *igualdade*. Entretanto, empiricamente, será impossível implementá-lo, mas não só pela impossibilidade intrínseca de todo postulado, mas também, apoiando-se de fato no campo econômico do sistema capitalista, em vez de situar os cidadãos cada vez mais simetricamente, ao longo dos dois séculos de sua formulação as assimetrias sociais cresceram imensamente, por isso a igualdade não foi conseguida, o que põe em julgamento a própria legitimidade da democracia liberal, moderna, burguesa (*Ibid.*, p.70).

técnica e economicamente falando, terá mais recursos que um pobre. A política do primeiro terá mais possibilidade (factibilidade) de cumprir seus fins. Vimos que a *factibilidade* é uma das determinações do poder enquanto tal. Se não houver *factibilidade* instrumental ou administrativa (que inclui igualmente, por exemplo, uma força militar defensiva e popular) a comunidade não tem poder suficiente para ser governável. As microinstituições da factibilidade política, cujos fins públicos, são particulares, são todas as instituições da *sociedade civil* (ainda escolas privadas, comunidades religiosas, meios de comunicação, etc.) e as associações que cruzam o umbral do meramente social e penetram no âmbito propriamente político do Estado (por agora em sentido ampliado segundo A. Gramsci). A macroinstituição da factibilidade é a *sociedade política* ou o Estado (em sentido restringido), cujos fins universais englobam toda a comunidade política, e teve uma longa institucionalização através dos últimos cinco milênios [...] Toda essa estrutura do sistema político torna a vida política dentro do campo político *governável*. A *governabilidade* é uma virtude de um sistema, que em princípio é ambígua. Sem governabilidade não há vida política; com uma governabilidade fetichizada tampouco há vida política estável no largo prazo. [...] Nessa esfera se situa o postulado burguês da *liberdade* (o 'primeiro princípio de J. Rawls). Esta faculdade (e direito) permite ao cidadão operar com autonomia e sem ataduras, escolhendo o melhor. Entretanto, e novamente, a pobreza, por exemplo, impede os cidadãos necessitados ('o problema social;') de operar livremente, porque não têm possibilidade objetiva de intervir na vida pública, acossados que são pela vulnerabilidade cotidiana.⁴⁶⁰

Dentro da oitava tese Dussel destaca o papel do sistema de direito e do Estado de Direito na garantia da igualdade como centrais para a legitimidade política, ocasião em que também refere-se aos tipos de poder existentes (executivo, eleitoral e cidadão); do ponto da factibilidade, Dussem sustenta que as instituições são mediações para a realização do fins que justificam sua criação.

Ainda nesse tópico, referindo-se tanto à legitimidade como à factibilidade, Dussel destaca que a opinião pública desempenha uma *função insubstituível*, assumindo uma centralidade ontológica que tem como características uma pré-compreensão antidiscursiva do político, tratando a política como "espetáculo", fato que propicia corrupção e alienação⁴⁶¹.

⁴⁶⁰ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.70-72.

⁴⁶¹ *Ibid.*, p.72: "Nas esferas da legitimidade democrática e da factibilidade, a 'opinião pública' desempenha uma função insubstituível. A 'opinião pública' penetra a totalidade do corpo político, sendo o momento 'hermenêutico' (interpretativo) de todos os outros aspectos da vida do campo político; daí sua centralidade ontológica: é como uma pré-compreensão antidiscursiva do político [...] a política como 'espetáculo', e não como 'participação, como 'cultura' em que se deve educar o povo, é a *corrupção* política da informação e que nos conduz a *mídia-cracia* (o poder político fetichizado no dinheiro penetra todos os interstícios dos sistemas políticos, envolvendo-os: pondo-os a serviço do poder *como dominação* [...]) A comunidade política pode ser alienada".

Percebe-se a preocupação e o rigor que Dussel confere à sua tradicional metodologia de manter a investigação do objeto (antes a ética, agora a política) a partir da conjugação dos momentos material, formal e factível por meio de princípios, em diferentes níveis de complexidade, cada dimensão enfatizando um aspecto, com o destaque de que os níveis material e formal devem ser pressupostos e subsumidos para que se possa fazer o exame da factibilidade.⁴⁶²

Posto o problema da corrupção na ordem do político (tese 1), apresentados os critérios de divisão do poder propostos por Dussel (tese 5), a questão da ação política estratégica (tese 6) e, agora, os momentos de ordem material, formal e factível (teses 7 a 8), resta tratar de descrever as duas teses finais que versam sobre os princípios normativos da política.

3.2.2.5 Ética, princípios e normatividade da política– teses 9 e 10

A nova e a décima tese ocupam-se com a edificação dos princípios normativos para a política. Enquanto a nona tese trata do princípio material da política, a décima refere-se ao seu aspecto procedimental e factível. É nesse momento que Dussel parte para a afirmação da normatividade como dimensão inerente à política, emprestando a mesma atenção dada no exame da ação política e das instituições como outros dois níveis anteriormente examinados.

Especificamente na nona tese, Dussel quer demonstrar que, diferentemente do que pensava Kant, e, por outro lado, para além de um normativismo demasiadamente

⁴⁶² Confira-se nesse sentido Dussel: "[...] *los mismos principios tienen diversos grados de abstracción/complejidad. Los principios políticos constitutivos o fundamentales (expuestos en esta Arquitectónica), sean material, formal o de factibilidad, son más simples/abstractos que los principios críticos (del volumen III, da Crítica), ya que los suponen y los subsumen (lo concreto que subsume a lo abstracto/simple es más complejo). Además, los principios material y formal son más abstractos/simples que el de factibilidad (que debe tenerlos en cuenta para que su factibilidad estratégica no deje de ser política).*" (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.390). Tradução livre: "[...] os mesmos princípios têm diversos graus de abstração e complexidade. Os princípios políticos constitutivos ou fundamentais (expostos nesta Arquitectónica), sejam materiais, formais ou de factibilidade, são mais simples/abstratos que os princípios *críticos* (do volume III, da Crítica), já que supõe e subsumem (o concreto que subsume o abstrato/simples é mais complexo). Ademais, os princípios material e formal são mais abstratos/simples que o da factibilidade (que deve tê-los em conta para que sua factibilidade estratégica não deixe de ser política)".

formalista sugerido por Apel e Habermas, há uma importante relação entre ética e política.

Segundo Dussel, a ética tem princípios normativos universais e não possui seu campo próprio e autônomo, devendo ser exercida de modo a gerar diferentes obrigações dependendo do campo prático concreto em que atua, um dos quais o político. Aduz-se que o político incorpora princípios éticos e transforma-os em normatividade política, os quais constituem e atravessam as divisões do poder já mencionadas (*potentia*/potestas e obediencial/fetichizado).

Apesar de os princípios operarem implicitamente, Dussel salienta a importância de se poder explicitá-los, a partir do que os princípios normativos da política tidos como essenciais são apresentados como princípio material⁴⁶³ (respeito a vida dos cidadãos), formal (dever de atuar cumprindo os procedimentos próprios da legitimidade democrática) e da factibilidade (operar o possível aquém do anarquismo e além do conservadorismo).

Por derradeiro, Dussel mostra que esses princípios normativos essenciais à política (material, formal e factível) estão conectados, e deixa claro que o princípio material tem a função de possibilitar e acrescentar condições que viabilizem a satisfação das necessidades de modo a garantir a produção, a reprodução e o aumento da vida dos cidadãos na comunidade política, para tornar, em caráter imediato, esta vida qualitativamente melhor, o que deve ser a pretensão política de justiça do bom governante.⁴⁶⁴

⁴⁶³ Tradução livre: "Este principio nos es sólo *condición absoluta* material de todos los demás, sino *componente esencial* del contenido de todos los momentos constitutivos de la vida política, del campo político como tal, de las acciones estratégicas y de las instituciones políticas en general, del poder como *potentia*." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.438).

⁴⁶⁴ O tema será retomado em diversos outros momentos, inclusive, por exemplo, no tópico denominado "o nobre ofício da política", constante na Tese 14, denominada "Os princípios crítico-democrático e da transformação estratégica". A ver DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.112): "A perfeição é própria dos deuses, impossível para a condição humana. Sendo impossível a extrema perfeição, o que se exige normativamente ao político de vocação é que honestamente cumpra o mais seriamente possível as condições de um ato justo. A isto se denomina 'pretensão política de justiça' [...] Daquele que honestamente tenta cumprir essas condições se diz que tem 'pretensão' de justiça".

Expôs-se inadequadamente de muitas maneiras a relação entre a ética e a política. A primeira maneira é a não-relação entre a ética (como obrigação subjetiva do singular) e a política (que fica determinada de uma maneira externa, legal ou coativamente). É aproximativamente a posição de Kant. [...] A posição de K.-O. Apel ou J. Habermas tenta indicar a maneira como os princípios morais-discursivos abstratos se aplicam ao princípio democrático ou do direito. Ao menos neste caso se salva a normatividade, mas se recai em um formalismo. [...] A solução, então, é diversa. Em primeiro lugar, é necessário aceitar que a ética tem princípios normativos universais. Mas a ética não tem um campo prático próprio, já que nenhum ato pode ser puramente ético. Sempre é exercida em algum campo prático concreto (econômico, político, pedagógico, esportivo, familiar, cultural, etc.). Por outro lado, a obrigação ética se exerce de maneira distinta em cada campo prático. A obrigação do 'Não matarás!' (a similitude ética) exerce-se no campo político como um 'Não matarás o antagonista político!'. Nesta obrigação consiste a normatividade (dever, exigência) do campo político [...] Os princípios políticos subsumem, incorporam os princípios éticos e os transformam em normatividade política. [...] Os princípios políticos imperam *implicitamente* [...] Da mesma maneira, todos os políticos sabem *implicitamente* os princípios. Entretanto, é bom explicitá-los, para ter mais consciência normativa, para poder ensiná-los mais claramente, para poder fundamentá-los. Ao menos os princípios normativos da política, os essenciais, são três. O princípio material (M) obriga a respeito da vida dos cidadãos; o princípio formal (L) democrático determina o dever de atuar sempre cumprindo os procedimentos próprios da legitimidade democrática; o princípio da factibilidade (F) igualmente determina operar só o possível (aquém da possibilidade anarquista, e além da possibilidade conservadora). Esses princípios, sem última instância, determinam-se mutuamente, sendo cada um deles a condição condicionante condicionada dos outros. [...] Pressupõe-se, então, que a institucionalidade política está fundada em possibilitar a produção, reprodução e aumento estável da vida dos cidadãos em comunidade política [...] Material não quer significar algo físico, mas conteúdo. Como quando se diz: 'O conteúdo ou a matéria que exponho neste livro é a política. Neste sentido, o conteúdo (ou a matéria) de toda a política (de seus atos, instituições, etc.) é, em última instância, a vida humana, a vida concreta de cada um [...] Toda ação ou instituição política tem por conteúdo a referência à vida. [...] Os caminhos cortam a distância para cumprir funções que, de mediação em mediação, são sempre ao final alguma dimensão da vida humana. A esse respeito a política cria as condições para a possibilidade da vida da comunidade (e de cada membro) e para seu acréscimo: uma vida possível; uma vida qualitativamente melhor [...] Por isso, uma descrição mínima do indicado princípio material poderia enunciar-se da seguinte maneira: devemos operar sempre para que toda norma ou máxima de toda ação, de toda organização ou de toda instituição (micro ou macro), de todo exercício delegado de poder obediencial, tenham sempre por propósito a produção, manutenção e aumento da vida imediata dos cidadãos da comunidade política [...] A satisfação das necessidades da corporalidade vivente dos cidadãos (ecológicas, econômicas e culturais) provarão como feito empírico o sucesso da pretensão política de justiça do governante. É um princípio com pretensão universal [...] A política é acima de tudo uma ação em vista do crescimento da vida humana da comunidade, do povo, da humanidade.⁴⁶⁵

⁴⁶⁵ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.73-78.

A décima tese afirma a normatividade da política pelo trabalho mais detalhado dos princípios formal-democrático e da ordem da factibilidade. Depois de apresentar gráfico esquemático tratando dos princípios políticos, das instituições políticas e das ações políticas em níveis distintos, menciona-se os efeitos positivo ou negativos que podem decorrer a curto ou longo prazo. Dussel apresenta treze⁴⁶⁶ distinções ao longo desses aspectos.

É partir do princípio democrático, da sua implementação e do que se denomina princípio político de factibilidade estratégica que Dussel desdobrará todo o seu raciocínio. Conceitua-se a democracia como *institucionalização das mediações que permitem executar ações e instituições e exercícios delegados do poder*, tudo tendo como finalidade a obtenção de um *consenso legítimo* capaz de assegurar, com a devida publicidade, a participação simétrica dos afetados conscientes e a consideração de suas razões. Afirma-se que *todo este sistema institucional está constituído e animado por dentro por um princípio normativo*⁴⁶⁷, razão pela qual a validade da ética serve-se da intersubjetividade de cada cidadão em comunidade para abranger todos os momentos da arquitetônica legitimidade do político. A normatividade consiste no fato de a decisão política tomada no âmbito da institucionalidade democrática constituir dever político e obrigação legítima da comunidade e de cada um de seus membros, o que deve ser traduzido em exigências práticas.

Se toda a decisão política reveste-se de inevitável incerteza e falibilidade, nunca sendo perfeita pelas limitações naturais à condição humana (inteligência, tempo, finitude etc.), se toda a aplicação dos princípios universais é empírica, devendo guardar respeito com o caso concreto pela *prudencia*/frónesis⁴⁶⁸, é o princípio democrático

⁴⁶⁶ No tocante aos *princípios políticos* os pontos destacados foram a ordem ontológica, os princípios éticos implícitos, os princípios políticos implícitos, os postulados políticos e as utopias políticas e paradigmas. No âmbito dos *instituições políticas* frisou-se o sistema político histórico concreto. No plano das *ações políticas* mencionaram-se projetos políticos/fins da ação, regras de estratégias de ação e regras táticas de ação, meios políticos a se empregar e ação concreta política (*práxis*), enquanto no tocante aos *efeitos políticos positivos ou negativos* tratou-se destes a curto ou longo prazo.

⁴⁶⁷ Ver DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.81.

⁴⁶⁸ Ambas expressões são tratadas conjuntamente. *Prudentia* é expressão latina e frónesis tem origem grega. O significado dado por Dussel a ambas consiste na sabedoria prática da razão ética ou política, saber decidir e julgar, que remonta a Aristóteles na sua Ética a Nicômaco. A Arquitetônica da Política da Libertação retornará ao conceito em diversos momentos: (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.307, 312, 393, 420 etc.). O mais importante é chamar atenção para o fato de Dussel criticar e discordar da posição de Apel e Habermas dando conta de que tais aspectos estariam superados na ação comunicativa, salientando a possibilidade de posições dissidentes serem relevantes e deverem ser tomadas em conta (p.420).

discursivo que permite a tomada de posições comunitárias, seja por maioria, como regra, seja por unanimidade, como exceção, sendo que o respeito à consideração da posição fundamentada das minorias dissidentes é relevante para permitir que os efeitos negativos passíveis de serem propiciados pelas escolhas sofram as transformações e os aprimoramentos necessários para o progresso qualitativo da vida, para decisões futuras melhores.

Em conclusão, retomando Maquiavel e a discussão sobre a possibilidade empírica da política, Dussel afirma que a política tem como limite o impossível, a partir do que situa a factibilidade das ações e das instituições entre três tipos de "possíveis" políticos, o do conservador, o do crítico e o do anarquista.⁴⁶⁹ Na visão de Dussel, a política há de ficar *além* das possibilidades do conservador e *aquém* das possibilidades do anarquista. Essas a sistematização das principais ideias da "pretensão de factibilidade política", a qual, vale lembrar, também ostenta traços normativos materiais (vida) e formais (democracia).

3.2.3 A obra "Política da Libertação"

*Se trata de una Arquitectónica. Con ello no proponemos un sistema teórico cerrado; por el contrario, se trata de un marco teórico de los temas más urgentes [...] es una arquitectónica abierta a nuevos temas, nueva posibilidad de construcción de conceptos o categorías interpretativas, de acuerdo con a la novedad que la historia nos vaya deparando.*⁴⁷⁰

O presente tópico pretende apresentar, muito concisamente, aspectos macroscópicos⁴⁷¹ da obra "Política da Libertação" tal como concebida por Enrique

⁴⁶⁹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.85.

⁴⁷⁰ DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.13. Tradução livre: "Trata-se de uma Arquitetônica. Com esta não propomos um sistema teórico fechado; pelo contrário, trata-se de um marco teórico dos temas mais urgentes [...] é uma arquitetura aberta a novos temas, novas possibilidades de construção e conceitos ou categorias interpretativas, de acordo com a novidade que a história nos vá deparando".

⁴⁷¹ Em verdade, proceder-se-á à seleção de alguns recortes que compõem a arquitetura da Política da Libertação. O critério de escolha tem por base os temas mais próximos e relacionados com o propósito desta dissertação.

Dussel, na convicção de que as categorias desenvolvidas, somadas ao que já se afirmou em relação a publicação das "20 teses sobre política", serão de grande proveito para problematização e reflexão crítica quanto ao tema central da presente investigação, qual seja, o exame da natureza político-jurídica dos conselhos sociais, assunto a ser tratado no Capítulo 4.

Primeiro de tudo, portanto, cumpre contextualizar a "Política da Libertação" dentro da vasta produção de Dussel. Depois da obra "Ética da Libertação"⁴⁷², na qual o autor mostra invejável rigor científico e metodológico para, mediante articulação dos momentos material, formal, factível e crítico, discutir os pressupostos de uma *pretensão de bondade* dentro do paradigma de reprodução e incremento da vida, vetor que norteia toda sua produção intelectual, a "Política da Libertação" constitui a continuidade de desenvolvimento do pensamento deste genial filósofo argentino, agora em busca de uma *pretensão de justiça*, que é cumprir o mais seriamente possível as condições para um ato justo e poder justificar esta ação buscando afirmar a vida⁴⁷³, o que somente se alcança por perspectiva crítico-transformadora.

Na prática, pode-se interpretar que as 20 teses sobre política constituem ensaio geral e esboço estrutural preliminar a partir do qual Dussel resolve investigar de modo analítico cada um dos aspectos, seja o desenvolvimento dos conceitos de uma arquitetura da ordem política vigente (teses 1 a 10), seja o desdobramento crítico de uma nova ordem política (teses 11 a 20), tudo de modo a aprofundar seus estudos e atingir uma *pretensão política de justiça*.⁴⁷⁴ A única parte propriamente

⁴⁷² Obra na qual Dussel já enunciava o seu propósito (DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p.181): "Voltaremos a tudo isso, quando tivermos que construir uma 'política' – como 'frente' de libertação específica –, já que significa uma grande contribuição para se organizar um Estado de direito".

⁴⁷³ "A perfeição é própria dos deuses, impossível para a condição humana. Sendo impossível a extrema perfeição, o que se exige normativamente ao político de vocação é que honestamente cumpra o mais seriamente possível as condições de um ato justo. A isto se denomina 'pretensão política de justiça' [...] A palavra 'pretensão' indica, exatamente, que aquele que realiza uma ação pode justificá-la dando razões de ter tentado afirmar a vida, com o consenso do afetado, factivamente." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.112).

⁴⁷⁴ "Todo lo que se argumenta democráticamente debe estar orientado por la pretensión política de justicia, cuyo componente material es la pretensión política de verdad práctica." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.438). Tradução livre: "Tudo o que se argumenta democraticamente deve estar orientado pela pretensão política de justiça, cujo componente material é a pretensão política de verdade prática".

nova agregada à Política da Libertação consiste justamente na retrospectiva histórica, para qual as 20 teses sobre Política deixou pouco espaço.

Sob o ponto de vista organizacional, a estrutura da obra Política da Libertação, que empreendeu muitos anos para ser escrita e sistematizada⁴⁷⁵, está dividida em três tomos, dois deles já publicados⁴⁷⁶. Ainda que o terceiro tomo contendo a *Crítica* não tenha sido publicado (embora Dussel a ele se refira em diversos momentos da obra), a essência do seu conteúdo poderá ser encontrada nas últimas dez teses de política.

O primeiro tomo, denominado "História Mundial e Crítica", dividido em três capítulos⁴⁷⁷, realiza percurso retrospectivo sobre a política afirmando o propósito de romper marcos históricos consagrados de modo a superar, com destruições e desconstruções, diversos limites, dentre os quais o helenocentrismo, o ocidentalismo e o eurocentrismo⁴⁷⁸. A releitura proposta por Dussel opõe-se à periodização da

⁴⁷⁵ *"Este largo caminho, que nos ha llevado años para expresarlo [...]"* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: historia mundial y crítica**. Madrid: Trotta, 2007, p.13). Tradução livre: "Este largo caminho, que nos custou anos até ser expressado [...]"

⁴⁷⁶ Conforme avisa o próprio Dussel: *"A esta Arquitectónica le seguirá una Crítica (volumen III). Esta división de la materia de reflexión, en la construcción de las categorías políticas, se nos fue imponiendo lentamente a medida que queríamos ordenar el material para la exposición."* (*Ibid.*, p.13). Tradução livre: "A esta Arquitectónica seguirá uma Crítica (volume III). Esta divisão da matéria de reflexão, na construção das categorias políticas, nos foi imposta lentamente a medida em que queríamos ordenar o material para a exposição". Embora não tenha ocorrido até o presente momento a publicação do terceiro tomo da Política, contendo os postulados críticos e desconstrutivos, de maior "complexidade conflitiva" (p.11), coube ao próprio Dussel indicar que diversos apontamentos nesse sentido constam na segunda parte das 20 teses sobre a política, obra já apresentada no tópico anterior.

⁴⁷⁷ São eles: 1) Localização do lugar crítico-político nos sistemas regionais anteriores a 1492; 2) Localização do lugar crítico-político na "primeira modernidade" (desde 1492); 3) Discurso político na modernidade madura.

⁴⁷⁸ A propósito do eurocentrismo, endossamos a proposta de Enrique Dussel que, ao contrapor a pretensão universalista de Hegel (por ele definida como algumas das páginas mais insultantes na história da filosofia mundial), ao criticar a justificativa do estado de imaturidade da humanidade mencionado por Kant, indica o eurocentrismo como fenômeno de mascaramento e dominação com pretensão de superioridade que, tendo no Mediterrâneo o eixo da história universal, tratou tudo que não lhe dissesse respeito (América Latina, África e Ásia) como periferia; a Europa é tida como o início e o fim da história, como um princípio em si mesma que nada tem a aprender dos outros mundos; a Europa tem um direito absoluto de se desenvolver e os outros povos não tem direito algum, o que para Dussel representa um cinismo que se transforma no desenvolvimento da razão ilustrada, numa falácia eurocêntrica desenvolvimentista. (DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. p.17-24). Sob o ponto de vista da influência do eurocentrismo no tempo presente, importante a advertência de Quijano, no sentido de que : "[...] É indispensável liberar nossa retina histórica da prisão eurocentrista e re-conhecer nossa experiência histórica." (QUIJANO, Aníbal. **Os fantasmas da América Latina**. In: NOVAES, Adauto. **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Editora Senac, 2006. p.59).

história organizada segundo critérios europeus de filosofia política e busca afastar pressupostos derivados de um colonialismo teórico e mental, repercutindo no próprio marco definidor e inaugurador da Modernidade.⁴⁷⁹ Essa empreitada reconstrutiva afasta a classificação da história como antiga, medieval e moderna, *abrindo apetite*⁴⁸⁰ para um contrarrelato crítico⁴⁸¹ com visão de conjunto, com um lugar específico de enunciação que parte da compreensão da necessidade de um "giro descolonizador" como novidade histórica e mundial⁴⁸² capaz de permitir uma abordagem crítica das categorias de uma filosofia política burguesa para lançar novas bases de reflexão tendo por objeto a definição das diferenças e o que está sendo vivido pelo povo

⁴⁷⁹ "O ano de 1492, segundo nossa tese central, é a data do 'nascimento' da Modernidade; embora sua gestação – como o feto – leve um tempo de crescimento intra-uterino. A modernidade originou-se nas cidades européias medievais, livres, centros de enorme criatividade. Mas 'nasceu' quando a Europa pôde confrontar com o seu 'Outro' e controlá-lo, vencê-lo, violentá-lo: quando pôde se definir como um 'ego' descobridor, conquistador, colonizador de Alteridade constitutiva da própria Modernidade. De qualquer maneira, esse Outro não foi 'descoberto' como Outro, mas foi 'en-coberto' como o 'si-mesmo' que a Europa já era desde sempre. De maneira que 1492 será o momento do 'nascimento' da Modernidade como conceito, o momento concreto da 'origem' de um mito de violência sacrificial muito particular, e, ao mesmo tempo, um processo de 'en-cobrimento' do não-europeu" (DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro**: a origem do mito da modernidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. p.8). Modernidade que, nunca é demais lembrar, para Dussel e outros estudiosos da filosofia da libertação, como Aníbal Quijano, por exemplo, é inaugurada quando da conquista da América em 1492, dentro da compreensão de que foi este momento histórico que propiciou a expansão hegemônica e a dominação eurocêntrica ocorrida posteriormente. *"Hemos dado particular importancia al problema del origen geopolítico en el tiempo de la Modernidad – con la invasión europea de America y el <<descubrimiento>> del Atlántico occidental desde 1492-. Los diversos momentos de la indicada Modernidad (temprana, madura, tardía), con subdivisiones tales como la <<primera Modernidad temprana>> – que en nuestra hipótesis sería hispánica y no centro-europea –, situa al mismo tiempo toda la filosofía moderna un siglo antes. Es una propuesta que tiene conciencia de revolucionar más de un programa de trabajo filosófico, y con la que estoy cada vez más profunda e probadamente de acuerdo"*. (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: historia mundial y crítica. Madrid: Trotta, 2007. p.554). Tradução livre: "Temos dado particular importância ao problema da origem geopolítica no tempo da Modernidade - com a invasão europeia e o <<descobrimento>> do Atlântico ocidental desde 1492. Os diversos momentos da indicada Modernidade (primeira, madura e tardia), com subdivisões tais como <<a primeira Modernidade>> – que em nossa hipótese seria hispânica e não centro-europeia –, situa ao mesmo tempo toda a filosofia moderna um século antes. É uma proposta que tem consciência de revolucionar mais do que um programa de trabalho filosófico, e com a que estou cada vez mais profunda e provadamente de acordo".

⁴⁸⁰ *"Espero que mi exposición haya al menos abierto el apetito a algunos estudiosos jóvenes hacia muchos nuevos temas de la filosofía política mundial de futuro"*. (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.553). Tradução livre: "Espero que minha exposição haja ao menos aberto o apetite a alguns jovens estudiosos para muitos novos temas da filosofia política mundial do futuro"

⁴⁸¹ DUSSEL, **Política de la Liberación**: historia mundial y crítica, *op. cit.*, p.12 e 551.

⁴⁸² *Ibid.*, p.12-13.

latino-americano⁴⁸³ tanto no aspecto socioeconômico como cultural. Empreende-se tarefa que prepara o terreno e indica os caminhos pelos quais o desenvolvimento da Política da Libertação irá transitar, seja para apresentar os aspectos constitutivos que arquitetam a política vigente, seja para edificar a crítica necessária caracterizadora do que se pretende seja uma nova ordem política.⁴⁸⁴

⁴⁸³ "Na realidade, na Europa latina ou germânica, ou na eslava incluindo a Rússia ou a Polônia), a América Latina é a grande desconhecida [...] os grandes momentos criadores de teologia na América Latina foram, desde sua origem, teologia da libertação diante da opressão sofrida pelos 'pobres' de nosso continente. No começo, e para o agora tão celebrado 'descobrimento' – que na realidade foi conquista, violência e morte dos ameríndios –, os pobres foram os indígenas ou primitivos habitantes americanos; depois as vítimas foram os *criollos* ante os 'europeus intrusos', como os denominava o grande herói rebelde cristão Túpac Amaru – e na atualidade são as *massas populares* de operários, camponeses, etnias, marginais, o bloco social dos explorados pelo capitalismo nacional e transnacional. [...] três opressões históricas que se sucedem no tempo e que possuem o mesmo sujeito histórico: o povo latino-americano." (DUSSEL, Enrique. **Teologia da libertação**: um panorama do seu desenvolvimento. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.7). *"En el fondo estamos contra el colonialismo teórico de la filosofía política tal como se practica en América Latina (y también en España y Portugal), por lo que abogamos por tomar en serio el <<giro descolonizador>> en el que está empeñada desde hace decénios la filosofía de la liberación, insistiendo en la necesidad de partir de nuevas bases en nuestra reflexión que no pueden ser meramente imitativas o de comentaristas autorizados de la filosofía política europeo-norteamericana, que necesariamente es muy diferente en la práctica, en la institucionalización y en la percepción de la normatividad de los principios de la política de la practicada en América Latina. Es necesario volcarse directamente en nuestra realidad e intentar <<apresarla>> [...] comprendiendo y expresando analíticamente lo que el pueblo latinoamericano está viviendo políticamente, y no simplemente leer a los clásicos o famosos filósofos políticos del centro para imitarlos o comentarlos. En ese caso sólo nos enteraremos de las situaciones políticas de Europa y Estados Unidos expresadas por sus filósofos, y no comprenderemos nada de lo nuestro."* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: historia mundial y crítica. Madrid: Trotta, 2007. p.554). Tradução livre: "No fundo estamos contra o colonialismo teórico da filosofia política tal como se pratica na América Latina (e também na Espanha e Portugal), razão pela qual toma-se a sério o <<giro descolonizador>> no qual está empenhada há décadas a filosofia da libertação, insistindo na necessidade de partir de novas bases em nossa reflexão que não pode ser meramente imitativas ou de comentaristas autorizados da filosofia política européia-norteamericana, que necessariamente é muito diferente da política praticada na América Latina. É necessário voltar-se diretamente para nossa realidade e intentar <<acelerá-la>> [...] compreendendo e expressando analiticamente o que o povo latino-americano está vivendo politicamente, e não simplesmente ler os clássicos dos famosos filósofos políticos do centro para imitá-los ou comentá-los. Neste caso só nos enteramos das situações política da Europa e Estados Unidos expressadas por seus filósofos, e não compreendemos nada do nosso".

⁴⁸⁴ *"Sin embargo, esta parte histórica de una Política de la Liberación no es todavía más que como un <<bosquejo>> que hemos comenzado a exponer, ya que constituía un relato necesario para emprender una futura arquitectónica, pero no es todavía una exposición suficiente. Sólo indica el camino que se deberá transitar para abrir un horizonte mundial, postcolonial crítico y auto-consciente a la reflexión. Espero recoger en una arquitectónica de la Política de la Liberación los frutos de una tal ampliación."* (Ibid., p.556). Tradução livre: "Sem embargo, esta parte história de uma Política da Libertação não é todavia mais que um <<passeio>> que começamos a expor, já que constituía um relato necessário para empreender uma futura arquitetônica, mas não é todavia uma exposição suficiente. Só indica o caminho no qual se deverá transitar para abrir um horizonte mundial, pós-colonial crítico e auto-consciente à reflexão". Espero colher na arquitetônica da Política da Libertação os frutos de tal ampliação".

O segundo tomo, intitulado "Arquitetônica", trata de apresentar os contornos essenciais ontológicos e normativos⁴⁸⁵ da política como um campo específico atravessado por outros campos, composto de sistemas, subsistemas e estruturado por instituições. A proposta deste volume procura introduzir a questão da política sob uma perspectiva abstrata capaz de analisar a ordem política vigente, dividindo a abordagem em três níveis categoriais buscados na teoria da Justiça de John Rawls⁴⁸⁶: ação política (nível A), instituições (nível B) e princípios normativos (nível C).⁴⁸⁷

Cada um desses aspectos vai constituir uma parte e um capítulo do livro (Capítulo 1. A ação política em nível estratégico. Capítulo 2. Nível político-institucional. Capítulo 3. Os princípios implícitos fundamentais: a normatividade da política).

Cada tópico é trabalhado mediante intenso e permanente diálogo dialético com diversos autores da Sociologia e da Filosofia Política clássica em todos os tempos, tais como Aristóteles, Hobbes, Maquiavel, Madison, Adam Smith, Max Weber, Hegel, Carl Schmitt, Heidegger, Husserl, Hannah Arendt, John Rawls, Apel, Habermas, Luhmann, Gramsci, Bordieu, entre outros.

Ao lado disso, diversos outros pensadores são invocados para tratar de questões específicas dentro de cada um dos capítulos (ex: Kelsen, Castoriadis, Castells, Giovanni Sartori, Norberto Bobbio, Jacques Rancière, David Held, Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Laclau, Hayek, Robert Nozick, Wittgenstein, Nietzsche, Schopenhauer, Derrida, Agnes Heller, Foucault, Amartya Sen, Paul Ricoeur etc.).

Ao trabalhar cada conceito ou categoria Dussel serve-se dos subsídios e aportes teóricos iniciais já existentes para, a partir deles, produzir perspectiva crítico-

⁴⁸⁵ *"En la Arquitectónica de esta Política de la Liberación nos toca tratar el momento ontológico y normativo de la política (como praxis cumplida en un campo específico estructurado por instituciones)."* ((DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: historia mundial y crítica. Madrid: Trotta, 2007. p.11). Tradução livre: "Na *Arquitetônica* desta Política da Libertação nos toca tratar o tema ontológico e normativo da *política* (como práxis cumprida em um campo específico estruturado por instituições)").

⁴⁸⁶ DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.38-39.

⁴⁸⁷ *"llevarse a cabo una exposición teórico-arquitectónica que deberá responder a los problemas planteados desde este lugar de enunciación para clarificar y describir analíticamente, en nuestro horizonte latinoamericano, el sentido de la acción estratégica, la manera de transformar las instituciones políticas e los principios normativos políticos."* (*Ibid.*, p.556). Tradução livre: "levar a cabo uma exposição teórico-arquitetônica que deverá responder aos problemas situados desde este lugar de enunciação para clarificar e descrever analiticamente, em nosso horizonte latino-americano, o sentido da ação estratégica, a maneira de transformar as instituições políticas e os princípios normativos políticos".

reflexiva desenvolvida com a intenção de atribuir ao problema um *significado* novo e coerente com as premissas da "Política da Libertação", postura que lhe confere o *status* de um discurso autêntico e significativamente original.⁴⁸⁸ A ideia de campo político, por exemplo, referida no Capítulo 1 da Ação Política, é trabalhada sobre tríplice perspectiva: conceito de Bordieu, visão sistêmica de Luhmann e ideia de Foucault descritiva do campo como redes de relação de poder que se estruturam mutuamente dentro de um mesmo horizonte.⁴⁸⁹

Sob o ponto de vista metodológico, Dussel mantém a proposta de inspiração hegeliana já utilizada na Ética da Libertação⁴⁹⁰ concernente na exposição temática focada no momento material, no momento formal e no momento factível⁴⁹¹. Mais uma vez Dussel deixa claro que cada um desses momentos é necessário, porém

⁴⁸⁸ *"Debemos elaborar una descripción mínima de algunas categorías que usaremos frecuentemente, para contar con ellas en nuestra exposición. Estas nociones, en último término, nunca son exactamente la de los autores en los que nos hemos inspirado, sino que reciben, inevitablemente, un nuevo significado dentro del discurso propio de esta Política de la Liberación."* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.89). Tradução livre: "Devemos elaborar uma descrição mínima de algumas categorias que usaremos frequentemente, para contar com elas em nossa exposição. Estas noções, em último termo, nunca são exatamente a dos autores nos quais nos inspiramos, senão que recebem, inevitavelmente, um novo significado dentro do discurso próprio da Política da Libertação".

⁴⁸⁹ Ver Dussel (*Ibid.*, p.90).

⁴⁹⁰ A qual está dividida numa primeira e segunda parte. A primeira parte, classificada como *Fundamentos da Ética*, subdivide-se em: Capítulo 1. O momento material da ética; Capítulo 2. A moralidade formal. A validade intersubjetiva; Capítulo 3. Factibilidade ética: o bem. A segunda parte, denominada *Crítica ética, validade anti-hegemônica e práxis de libertação*, subdivide-se em: Capítulo 4. A crítica ética do sistema vigente: a partir da negatividade das vítimas; Capítulo 5. A validade anti-hegemônica da comunidade das vítimas; Capítulo 6. O princípio-libertação. (DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012).

⁴⁹¹ *"Si en la ética hemos concluido que el acto tiene pretensión de bondad sólo cuando cumple los principios prácticos universales (o al menos intenta honestamente aplicarlos), entre los que se encuentran los principios materiales, formales y de factibilidad práctica, en la política el acto meramente solipsista movido por una voluntad particularista tiende solo a su interes propio [...] por el contrario llamaremos bien común a lo querido por la pluralidad de voluntades, pluralidad unificada de voluntades que tienen pretensión política de justicia [...] esta pretensión de una comunidad política, y de cada miembro, por cumplir la justicia [...] debe intentar honestamente integrar los momentos materiales, formales y de factibilidad práctica de la acción y la institución políticas."* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**..., *op. cit.*, p.133). Tradução livre: "Se na ética concluímos que o ato tem pretensão de bondade somente quando cumpre princípios práticos universais (ou ao menos pretende honestamente aplicá-los), entre os quais se encontram os princípios materiais, formais e de factibilidade prática, na política o ato meramente solipsista movido por uma vontade particular tende só ao interesse próprio [...] ao contrário, chamaremos bem comum ao querido pela pluralidade de vontades, pluralidade unificada de vontades que têm pretensão política de justiça [...] Essa pretensão de uma comunidade política, e de cada membro, por cumprir justiça [...] deve objetivar honestamente integrar os momentos materiais, formais e de factibilidade prática da ação e da instituição política".

nunca se mostra suficiente⁴⁹², havendo uma codeterminação e uma permanente integração entre todos esses aspectos. A mesma correlação existirá entre ações, instituições e princípios, os três níveis examinados na arquitetônica.

Assim como ocorria em relação à Ética, a Política também dá especial importância aos princípios, à normatividade, àquilo que impõe uma exigência deontica, um dever-ser⁴⁹³, cumprindo reconhecer que há um entrelaçamento no qual, dentro da proposta dusseliana, a Política subsume a Ética⁴⁹⁴.

O debate sobre o poder é outro aspecto que atravessa todas as páginas e reflexões do discurso da Política da Libertação. Dussel ratifica a proposta já constante nas 20 teses sobre política de cisão do poder (potentia x potestas e poder obediencial x poder fetichizado), acrescentando novos e mais detalhados elementos. Mais do que

⁴⁹² Essa ideia do necessário, mas não suficiente, aparecerá em diversos momentos da "Política da Libertação". Por exemplo: "*Ciertamente es un componente necesario, pero no suficiente.*" (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.89). Tradução livre: "Certamente é um componente necessário, mas não suficiente"; "*Pero, por el contrario, muestra, si no se tiene pretensión de nota esencial única, ser una determinación necesaria de un cierto nivel del concepto mucho más complejo de lo político, pero no suficiente. La suficiencia se adquiere en la codeterminación de otras instancias con las que hay que saber articular los momentos necesarios. Nuestro método consiste, en este punto, en repetir una y otra vez: una determinación puede ser necesaria, pero nunca es suficiente. Lo abstracto habrá que integrarlo en lo múltiple concreto.*" (p.25). Tradução livre: "Mas, ao contrário, mostra, como não se tem pretensão de nota essencial única, ser uma determinação necessária de um certo nível do conceito muito mais complexo do político, mas não suficiente. A suficiência se adquire na codeterminação de outras instâncias com as que há que saber articular os momentos necessários. Nosso método consiste, neste ponto, em repetir uma e outra vez: uma determinação pode ser necessária, mas nunca é suficiente. O abstrato terá que integrá-la na multiplicidade do concreto". "*La disolución del Estado es un postulado, útil e necesario, pero no suficiente.*" (p.35). Tradução livre: "A dissolução do Estado é um postulado, útil e necessário, mas não suficiente".

⁴⁹³ "Assim como na *Ética Transmoderna* foram considerados *princípios gerais*, também a *Política Crítica Transmoderna* se estrutura desde *princípios gerais*. Dessa forma, o político tem, como o ético, diversos níveis de generalidade. [...] Esses *princípios*, arquitetonicamente, se colocam na condição de *alicerces* do ato (a norma, instituição, micro/macro estrutura, instituição, sistema/ subsistema políticos, etc.) que tem *pretensão política de justiça*. Ou dito de outra maneira, a *pretensão política de justiça* só estará cumprida se, e quando, as *condições universais* (os princípios) estiverem na base de orientação do ato político." (LUDWIG, Celso Luiz. Da ética à filosofia política crítica na transmodernidade: reflexões desde a filosofia de Enrique Dussel. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a teoria do estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.324-325).

⁴⁹⁴ "Nessa ordem de ideias, em princípio, a ação que pretenda produzir, reproduzir e desenvolver a vida humana em sociedade deve ser decidida, politicamente, com mediação formal do princípio democrático intersubjetivo discursivo. Isso é certo. Porém, a validade obtida argumentativamente deve estar orientada pela preservação da verdade prática do momento material, aferida desde a vida concreta dos cidadãos. É nesse sentido que o ético e o político se entrelaçam. Primeiro, porque o momento formal da Política *subsume* o momento formal da Ética – a moral formal. A legitimidade, portanto, se completa na relação de subsunção do Princípio Ético pelo Princípio Político. E segundo, porque o momento formal da Política – a validade intersubjetiva – *subsume* o momento material da Política – a verdade. É o encontro da *validade política* com a verdade *prático-política*." (*Ibid.*, p.301).

isso, ocupa-se de apresentar e definir a política como "campo" além do social e do civil, atravessado por sistemas e subsistemas, espaço complexo de interações e influências definido como complexo e multidimensional que possui um caráter ético por excelência.⁴⁹⁵ Para além disso, como já dito, Dussel indica três níveis ou dimensões diferenciadas da política, demonstrando que esta se faz por ação de pessoas (nível A), mediatizadas por instituições (nível B) e orientadas por determinadas diretrizes normativas (nível C), aspectos esses que, como se verá no próximo capítulo, se cotejados com a realidade dos conselhos sociais, permite produzir novas problematizações, especialmente para investigação do caráter político-jurídico desses espaços.

Um dos principais propósitos da Política da Libertação, como afirma Dussel, é, a partir de um círculo hermenêutico, ir deixando claras as determinações essenciais que definem "o político"⁴⁹⁶.

⁴⁹⁵ Dussel entende que a ética não é uma categoria abstrata autônoma, somente ganhando sentido dentro de determinados aspectos materiais e concretos próprios de cada campo prático (ex: política, economia etc.). Especifica a ideia de que a relação da ética com a política para alguns é de *exclusão* (ex: Maquiavel) – esta a concepção da Modernidade para Dussel, de *inclusão* – a proposta da ética política (ex: Aristóteles) ou de *justaposição* – descrição do momento normativo da política vinculada a princípios democráticos ou de direito (ex: Apel e Habermas), deixando claro que nenhuma dessas ideias é a sua perspectiva, por mais que nos parece evidente que ele parte da terceira concepção para a sua "Política da Libertação". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.375). Nas suas palavras: "[...] las tres soluciones indicadas de las posibles relaciones entre ética y política no son las que desearía sostener, en cada caso por diversas razones. Sería necesario llegar a una solución más comprensiva." (p.364). Tradução livre: "[...] as três soluções indicadas das possíveis relações entre ética e política não são as que desejaria sustentar, em cada caso por diversas razões. Era necessário chegar a uma solução mais compreensiva". Para Dussel há algo mais do que uma pura relação entre ética e política (p.376).

⁴⁹⁶ "[...] en que consiste <<lo político>> del campo político? Para ello sería necesario entrar en el <<círculo hermenéutico>> por algun intersticio para ir clarificando las determinaciones esenciales, sabiendo que dicho punto de entrada presupone todas las otras determinaciones no analizadas todavía, y cuya exposición orienta toda esta obra de Política de la Liberación, porque en ella, hasta el último capítulo diacrónicamente, iremos analizando dichas determinaciones que definen <<lo político>>". (Ibid., p.92-93). Tradução livre: "[...] em que consiste <<o político>> do campo político? Para ele seria necessário entrar no <<círculo hermenêutico>> por algum interstício para ir esclarecendo as determinações essenciais, sabendo que referido ponto de entrada pressupõe todas as outras determinações não analisadas ainda, e cuja exposição orienta toda esta obra da Política da Libertação, porque nela, até o último capítulo diacronicamente, iremos analisando ditas determinações que definem <<o político>>".

Em diversos momentos da Política da Libertação fica evidente que Dussel tem da política uma concepção absolutamente otimista e esperançosa. A própria crença de que a política das ações e das instituições está cercada de exigências deônticas componentes de uma normatividade⁴⁹⁷, ou seja, de princípios estabelecidos de modo implícito (mas que para serem transformadores devem ser também explicitados) e capazes de estabelecer obrigações e limites entre o que é possível⁴⁹⁸ e o que não é admissível dentro das regras do jogo⁴⁹⁹ do campo político, constitui um dos aspectos fundamentais da ideia inerente à política da libertação⁵⁰⁰.

Os princípios são condições radicais de possibilidade do político⁵⁰¹, afinal *sem princípios o político que tentasse ser crítico ficaria no meio da tormenta como*

⁴⁹⁷ Dussel tratará de estabelecer a diferença entre princípios, postulados, utopias e projetos políticos concretos, como se percebe dos aspectos introdutórios relacionados ao Capítulo 3 da arquitetura da Política da Libertação.

⁴⁹⁸ "[...] retorna o tema relativo ao 'princípio da impossibilidade' formulado por Franz Hinkelammert – 'nem tudo é possível' –, o que obriga reconhecer que a vida concreta de cada sujeito move-se dentro de certos limites e exige certos conteúdos." (LUDWIG, Celso Luiz. Da ética à filosofia política crítica na transmodernidade: reflexões desde a filosofia de Enrique Dussel. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a teoria do estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.318).

⁴⁹⁹ Em certo ponto Dussel busca a teoria dos jogos de Wittgenstein para mostrar que o campo político admite regras, tal como ocorre no jogo de basquete ou no boxe, esportes que não permitem, por exemplo, que eu mate o meu adversário para poder derrotá-lo. Do mesmo modo refere a diferença existente entre campos desportivos do futebol e do boxe, cada qual com suas regras, ou seja, com propósitos e objetivos diferentes. Neste último sentido, confira-se em: DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.92.

⁵⁰⁰ *"El principalismo piensa los principios políticos como enunciados explícitos proposicionales, que además deben ser fundamentados (el fundacionalismo), para que el ciudadano o el político, al tener consciencia de ellos, pueda aplicarlos. [...] Por nuestra parte, en cambio, afirmaremos los principios como normas (o reglas práctico-políticas) constitutivas, como reglas que fijan límites al campo político, y que desde dentro animan las instituciones y el ejercicio de las acciones políticas, normalmente de manera no-intencional, invisibles o encubiertos a la conciencia del agente, siendo sin embargo vigentes implícitamente en la institución o la acción misma. El agente, gracias a los principios, enmarca de hecho, empíricamente, el campo político, y obtiene un impulso normativo para organizar las instituciones y efectuar su acción, ejerciendo implícitamente el principio de todo lo político. De no hacerlo, la institución o la acción se situaría fuera del espacio político."* (*Ibid.*, p.356). Tradução livre: "O principalismo pensa os princípios políticos como enunciados explícitos proposicionais, que além de serem fundamentados (o fundacionalismo), para que o cidadão ou o político, ao ter consciência deles, possa aplicá-los [...] Por nossa parte, diferentemente, afirmaremos os princípios como normas (ou regras práctico-políticas) constitutivas, como regras que fixam limites ao campo político, e que desde dentro animam as instituições e o exercício das ações políticas, normalmente de maneira não intencional, invisível ou encuberta à consciência do agente, sendo sem embargo vigentes implícitamente na instituição ou na ação mesma. O agente, graças aos princípios, marca de fato, empiricamente, o campo político, e obtém um impulso normativo para organizar as instituições e efetuar sua ação, exercendo implícitamente o princípio de todo o político. Ao não fazê-lo, a instituição ou a ação se situariam fora do espaço político".

⁵⁰¹ *Ibid.*, p.378.

*um capitão de navio sem bússola: estaria perdido*⁵⁰². Nesse nível de abstração, mais uma vez⁵⁰³, cada dimensão terá seu princípio correspondente, no caso, material (fraternidade⁵⁰⁴), formal (democracia) e factível (liberdade), os quais codeterminam-se sem última instância⁵⁰⁵.

Mostrando a importância desse raciocínio, bem como deixando claro que não existe hierarquia entre essas camadas, elucidativa a explicação de Dussel quanto ao sentido da sua pretensão política de justiça

*Materialmente hablando, entonces, por su contenido, el principio material político es última instancia en la esfera que se refiere a la vida de la comunidad política. Formalmente, por la necesidad de legitimidad que exige todo momento público-político, el principio democrático es última instancia en la procedimentalidad normativa de toda la política. En cuanto a su posibilidad real, su eficacia, dentro de las condiciones de escasez y gobernabilidad, el principio de la factibilidad política es última instancia en el nivel estratégico. De nada vale el cumplimiento de uno o de dos de estos principios si falta el tercero. Los tres son requeridos en la constitución integral de la <<pretensión política de justicia>>.*⁵⁰⁶

⁵⁰² DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.113.

⁵⁰³ Lembra-se que o exame da Ética da Libertação se dá por meio de 6 (seis) princípios: "*En mi Ética de la Liberación he expuesto la necesidad de contar al menos con seis principios éticos, que se me fueron imponiendo como mínimo número pero suficiente para abarcar un discurso normativo complejo (lejos de todo principialismo fundacionalista).*" (DUSSEL Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.382). Tradução livre: "Em minha Ética da Libertação expus a necessidade de contar ao menos com seis princípios éticos, os quais me foram sendo apresentados como número mínimo mas suficiente para abarcar um discurso normativo complexo (distante de todo principialismo fundacionalista)".

⁵⁰⁴ Sendo que na perspectiva crítica a solidariedade vai além da fraternidade, conforme consta na décima terceira tese da política. (DUSSEL, **20 teses**..., *op. cit.*, p.104).

⁵⁰⁵ "*Para esta Política de la Liberación, como lo fue para la Ética de la Liberación, los principios se articulan co-determinando-se en una arquitectónica compleja, sin última instancia [...] es decir, con diversos momentos mutuamente determinantes.*" (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**..., *op. cit.*, p.382). Tradução livre: "Para esta Política da Libertação, como foi para a Ética da Libertação, os princípios se articulam codeterminando-se em uma arquitetura complexa, sem última instância [...] quer dizer, com diversos momentos mutuamente determinantes".

⁵⁰⁶ Tradução livre: "Materialmente falando, então, por seu conteúdo, o princípio material político é última instância na esfera que se refere a vida da comunidade política. *Formalmente*, pela necessidade de *legitimidade*, que exige todo momento público-político, o princípio democrático é a última instância na procedimentalidade normativa de toda a política. Quanto a sua *possibilidade real*, sua *eficácia*, dentro das condições de escassez e governabilidade, o princípio da factibilidade política é a última instância no nível estratégico. De nada vale o cumprimento de um ou de dois destes princípios se falta o terceiro. Os três são requeridos na constituição integral da 'pretensão política de justiça'." (*Ibid.*, p.461).

Como já referido, ainda que não tenha sido publicado o terceiro livro da "Crítica" da Política da Libertação, momento diacrônico⁵⁰⁷ verdadeiramente criador e original de Dussel, diversos aspectos da transformação crítica do político estão contidos nas dez últimas propostas sobre a política compreendidas na obra das 20 teses, como afirma e reconhece o próprio Dussel⁵⁰⁸, dentre os quais a ideia da *hiperpotentia*, a *nova hegemonia* e os valor dado aos *novos direitos*. Considerando que essas categorias constituem subsídio para análise posterior, dispensam-se maiores considerações nesse momento.

3.3 O PLURALISMO JURÍDICO

*[...] O principal núcleo para o qual converge o pluralismo jurídico é a negação de que o Estado seja o centro único do poder político e a fonte exclusiva de toda produção do Direito [...] essas considerações permitem designar a expressão 'pluralismo jurídico' como a multiplicidade de manifestações ou práticas normativas num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais. [...] como se estrutura, se instrumentaliza, se operacionaliza e se efetiva a contínua recriação do processo das práticas jurídicas informais/diferenciadas num amplo espaço público de democratização, descentralização e participação?*⁵⁰⁹

A escolha do marco teórico do Pluralismo Jurídico para fim de utilização na presente pesquisa também justifica-se por diversas razões. Dentre essas, destacam-se

⁵⁰⁷ Apontando o fato do tomo 2 (arquitetônica) tratar da política de maneira sincrônica e o tomo crítico cuidar desta sob o aspecto diacrônico, é a posição do próprio Dussel (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.93).

⁵⁰⁸ Em diversas notas de rodapé da Arquitetônica (2009, p. 322, 325, 323, 332, 333, 338, 494, 497, 502 e 506), Dussel reporta-se à sua obra "20 Teses sobre Política" (2007). Segundo Dussel: "Assim, as Teses 1 a 9 são as mais simples, abstratas e fundamentais, sobre as quais é construído o resto. Como indicava Marx 'deve-se ascender do abstrato ao concreto'. As teses 11 a 20 são mais complexas e concretas, uma vez que levam em conta a contradição que supõe que o povo toma a palavra e entra na ação como um ator coletivo. No futuro, novas teses deveriam situar estes níveis em um grau ainda maior de complexidade e concretude, ao considerar a integração do tema colonial, pós-colonial, as metrópoles e o império, e a luta de libertação contra essas forças internacionais." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.11).

⁵⁰⁹ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.15-16.

três: 1) importância da reflexão futura sobre a natureza jurídica dos conselhos estar amparada em fundamentação teórica consistente e compatível, devidamente apresentada e pressuposta nas suas delimitações básicas; 2) compatibilidade do embasamento escolhido com as características gerais de existência e funcionamento dos conselhos sociais, incluindo aspectos da sua dimensão política e dificuldades práticas à consolidação do seu papel em relação aos quais já se fez menção; 3) harmonia com a proposta e o sentido da Política de Libertação que, como visto, consiste em correia de pensamento essencial ao presente trabalho.

A proposta do Pluralismo Jurídico de Antonio Carlos Wolkmer preenche todos os requisitos. Primeiro, porque é extremamente bem acabada e sistematizada, constituindo-se em referência única e destacada na doutrina nacional. Segundo, porque, embora não tenha tratado de maneira específica e pontual dos conselhos como exemplo concreto de pluralidade alternativa no interior ou fora do direito-oficial⁵¹⁰, diversas passagens da obra deixam claras, ao lado de outras concretizações, a importância dessas instâncias, as quais, no seu funcionamento, incorporam diversos aspectos de fundamentalidade material (novos sujeitos, necessidades) e formal (reordenação do espaço político a partir de premissa de descentralização democrática) próprias do pluralismo como corrente de pensamento. Terceiro, porque, como um qualificado leitor e interlocutor das proposições de Dussel (também de Gramsci), grande é a afinidade existente entre as concepções do pluralismo e das demais propostas sustentadas ao longo desse trabalho.

Esclarecido isso, cumpre expor traços gerais do Pluralismo⁵¹¹ Jurídico, expressão teórica imprescindível para uma compreensão mais aberta, horizontal e sociológica do fenômeno jurídico.

⁵¹⁰ Como feito com as convenções coletivas de trabalho, ações propostas por sujeitos coletivos, conciliação/mediação/arbitragem/juizados especiais e prática e uso alternativos do direito no que se refere à "pluralidade alternativa no interior do direito oficial"; do mesmo modo em relação a resolução dos conflitos por via não institucionalizada, fontes de produção legislativa não-institucionalizadas, convenções coletivas de novo tipo e acordos setoriais de interesse no que tange à "pluralidade alternativa no espaço do Direito não-oficial".

⁵¹¹ Depois de fazer distinção entre pluralismo dos antigos (estado de classes e ordens) e dos modernos (liberdade civil e de associação), Bobbio apresenta três teorias pluralistas (pluralismo socialista, pluralismo democrático e pluralismo cristão-social), enfatizando que enquanto o pluralismo socialista e o cristão-social têm uma função predominantemente ideológica, cabe ao pluralismo democrático uma função predominantemente teórica. Logo após, o estudioso italiano esclarece que as críticas feitas ao pluralismo como corrente de pensamento partem do desdobramento dessas funções. Afirma-se que Prodhon foi o "pai" da corrente do pluralismo socialista, base da

Como bem afirma Wolkmer, uma das mais relevantes questões teóricas para a ciência positiva consiste na discussão da relação existente entre o Estado e Direito: enquanto *dualistas* tendem a separar uma realidade da outra, *monistas* defendem a agregação de ambos níveis numa só identidade.⁵¹²

Nas origens⁵¹³ do movimento do pluralismo, passível de caracterizações múltiplas por ser uma manifestação universal experimentada em diferentes épocas, cumpre assentar que o principal núcleo a ser compreendido reside no fato de o movimento negar que o Estado (a sociedade política) seja a fonte única e exclusiva de todo o direito. É por aqui que se explica o dualismo em detrimento do monismo.

Depois de período em que houve certo predomínio da visão monista, a corrosão e o desgaste de diversas categorias integrantes da realidade estatal contemporânea, aspectos em relação aos quais já se fez referência anterior no Capítulo 1, ao mesmo tempo em que abalam a convicção de unidade entre Estado e Direito, permitem a abertura de campo para desenvolvimento da vertente um pluralismo político-social focado na defesa da possibilidade de formação de centros de poder alternativos e concorrentes com o próprio Estado.⁵¹⁴

É assim que surge o pluralismo jurídico, fenômeno situado como uma das perspectivas da era do pós-modernismo jurídico⁵¹⁵, etapa marcada por certa

qual teria partido George Gurvicht para desenvolver seu pluralismo jurídico e social, ocasião em que Bobbio sugere a existência de pontos de contato entre o pluralismo e o comunitarismo como expressão filosófica. (BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13.ed. Brasília: Editora UNB, 2009. p.929-933).

⁵¹² WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.71-72; WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico. In: BARRETO, Vicente de. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Editora Unisinos; Renovar, 2006. p.637-640.

⁵¹³ A origem do pluralismo remonta à expressão utilizada por J.S. Furnivall em 1939 ao descrever a situação de economias submetidas ao expansionismo europeu. Contemporaneamente, no sentido jurídico do termo, por sua vez, consta que foi a escola holandesa do jurista Van Vollenhoven uma das primeiras expressões pluralistas ao dar atenção na investigação do direito costumeiro de grupos autóctones da Indonésia. Respalando ambas afirmações, consulte-se: WOLKMER, Pluralismo jurídico, *op. cit.*

⁵¹⁴ ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. 3.ed. Madrid: Trotta, 1999.

⁵¹⁵ Por mais que o voluntarismo norteador do pensamento jurídico na Idade Média (Baixa ou Alta) de certo modo acreditasse numa ordem natural anterior à própria ideia de um Estado inexistente à época, o que implicava a inexistência de uma ordem jurídica objetiva e na impotência da razão para atingimento de justiça (HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica européia: síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2005. p.222-223). "Para o voluntarismo, o direito é o produto de uma vontade – a vontade divina, a vontade do legislador ou do príncipe, a vontade geral – cujo conteúdo é, em princípio, arbitrário. (p.220).

desvalorização do tradicional direito do Estado⁵¹⁶, como um movimento que pretende estabelecer nova cultura jurídica ao reconhecer que o direito não se esgota na produção estatal⁵¹⁷ e, portanto, pode (e deve) coexistir e ser originário de outras fontes, inclusive em respeito e consideração às diferenças próprias de cada tradição histórico-cultural.

A proposta teórica do pluralismo jurídico, de marcante matriz sociológica, tem histórico universal-mundial, possuindo expressão marcante na Europa, na América do Sul e, conseqüentemente, no próprio cenário brasileiro.

No percurso europeu, dentre outros, merecem destaque expoentes como Eugen Ehrlich, Santi Romano, Georges Gurvitch⁵¹⁸ e, mais recentemente, Boaventura de Sousa Santos⁵¹⁹. Na realidade periférica da América Latina chamam atenção os estudos de Jesus Antonio de la Torre Rangel, Oscar Correas, German Palácio, Eduardo M. Rodriguez e Carlos Cárcova. No âmbito brasileiro, os destaques são Roberto Lyra Filho, José Geraldo de Souza Júnior, Joaquim A. Falcão⁵²⁰, Luis Fernando Coelho e, especialmente, Antonio Carlos Wolkmer. Ao último jurista coube editar obra específica sobre o tema, denominada "Pluralismo Jurídico: fundamentos de

⁵¹⁶ HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica europeia**: síntese de um milênio. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2005. p.502, 506.

⁵¹⁷ "[...] o principal núcleo para o qual converte o pluralismo jurídico é a negação de que o Estado seja a fonte única e exclusiva de todo o Direito." (WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.183).

⁵¹⁸ "[...] pode-se concluir que o período das grandes e vigorosas contribuições doutrinárias sobre o pluralismo jurídico é mediado por um ciclo histórico que se instaura com E. Ehrlich, avança com Santi Romano e alcança uma elaboração mais consistente com G. Gurvitch." (*Ibid.*, p.197).

⁵¹⁹ "Por sua inegável importância para o avanço da discussão sobre o pluralismo jurídico contemporâneo, cabe destacar a figura de Boaventura de Sousa Santos. [...] São por demais conhecidas no meio jurídico acadêmico suas 'teses de caráter tópico-retórico' sobre uma retomada crítica do pluralismo jurídico, em que, utilizando-se de processos empíricos-sociológicos, examinou as estruturas jurídicas internas de uma favela do Rio de Janeiro, a que deu o nome fictício de Pasárgada." (*Ibid.*, p.202). Ainda, Wolkmer destaca o fato de Boaventura enfrentar a questão do pluralismo jurídico como multiplicidade de práticas em seis espaços estruturais sociopolíticos, cada qual com sua forma particular de direito (doméstico, produção, mercado, comunidade, territorial e sistêmico ou mundial). (p.218).

⁵²⁰ Para o autor o pluralismo, originário de uma crise de legitimidade política, tinha a possibilidade de explicar a possibilidade de convivência contraditória ora consensual e ora conflitante de vários direitos observáveis numa mesma sociedade, podendo coexistir uma justiça legal e uma justiça social. Os conflitos de propriedade no perímetro urbano, por exemplo, seriam expressão disso. (*Ibid.*, p.217-220).

uma nova cultura do Direito", bibliografia utilizada como principal base para este trabalho, inclusive para o recenseamento dos autores antes referidos.

Para além da formulação tradicional do pluralismo jurídico, coube a Wolkmer⁵²¹ destacar que, nas últimas décadas, o fenômeno do pluralismo pode assumir distintos formatos, quais sejam: 1) *pluralidade policêntrica infrajurídica*, como ocorre com sociólogos do direito como Jean-Guy Belley, Jean Carbonnier e André-Jean Arnaud; 2) *pluralismo jurídico de cunho multiétnico e multicultural*, preocupado com o direito à diferença de grupos discriminados e excluídos, tendo como expoentes Sabadell e Cárcova; 3) *pluralismo jurídico mercatório* preocupado com a mudança no espaço globalizado e a normatividade vinda para além do Estado-Nação, sob forte influência de agentes econômicos internacionais e, cumpre adiantar, a visão que mais de perto interessa aos limites desta dissertação, no caso, 4) a percepção do *pluralismo jurídico como derivado de práticas participativas comunitárias*, como fruto de experiências de direito informal, insurgente ou dito alternativo, podendo-se citar aqui Boaventura de Sousa Santos como exemplo de seguidor deste modelo.

Em livro específico sobre a matéria do Pluralismo Jurídico, dividido em cinco capítulos⁵²², Wolkmer parte da crise do paradigma jurídico monista e individualista⁵²³ para apresentar os fundamentos de um novo paradigma, de uma nova cultura jurídica do pluralismo.

A proposta desenvolve-se a partir de duas condições básicas: a) fundamentos de efetividade material; b) fundamentos de efetividade formal. Enquanto os primeiros contemplam a questão dos a.1) *sujeitos coletivos de juridicidade* e a a.2) satisfação de suas *necessidades humanas*, os segundos dizem respeito à b.1) reordenação política do espaço público a partir da democracia, descentralização e participação -

⁵²¹ WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.71-72; WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico. In: BARRETO, Vicente de. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Editora Unisinos; Renovar, 2006. p.638-639.

⁵²² São eles: Capítulo 1. Origem, evolução e declínio da cultura jurídica estatal; Capítulo 2. O espaço da crise contemporânea – A justiça no capitalismo periférico brasileiro; Capítulo 3. As fontes de produção da nova cultura jurídica; Capítulo 4. Pluralismo jurídico: projeção de um marco de alteridade e Capítulo 5. Pluralismo jurídico nas práticas de justiça participativa.

⁵²³ "[...] a crise do modelo normativo estatizante propicia, gradualmente, amplas possibilidades para o surgimento de orientações 'prático-teóricas' insurgentes e paralelas que questionam e superam o reducionismo dogmático-positivista representado pela ideologia monista centralizadora." (WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.170).

prática da ação coletiva, b.2) ética concreta de alteridade – prática da ação individual e b.3) atenção à importância de uma "racionalidade emancipatória" como teoria.

É partir desses fundamentos de eficácia material e formal, também referidos como "estratégias" de efetividade material ou formal, que Wolkmer propõe um alargamento do poder em diversos sentidos capaz de gerar um "novo" Direito produzido pelo poder da comunidade e não propriamente pelo Estado⁵²⁴.

Nas palavras de Wolkmer:

Sendo assim, a estratégia de 'efetividade material' compreende, de um lado, os sujeitos coletivos de juridicidade internalizados prioritariamente nos novos movimentos sociais; de outro, a estrutura da satisfação das necessidades humanas que passa a ser justificativa, a razão de ser, o que legitima o agir dos novos atores sociais. Por sua vez, a estratégia de 'efetividade formal' integraliza os procedimentos na prática (do agir, da ação) e na 'teoria' (do conhecimento, do pensamento). O procedimento da 'prática' desdobra-se em 'ação coletiva' (implica reordenar a sociedade para uma política de democracia descentralizadora e participativa) e em 'ação individual' (desenvolvimento pedagógico de um sistema concreto de valores éticos de solidariedade, configurado no que se poderia designar como 'ética da alteridade'). Já o procedimento 'teórico' está direcionado a construir processos de racionalidade comprometidos com a autonomia e a emancipação da essência humana.⁵²⁵

É a partir dessas estruturas que o Wolkmer posteriormente desenvolverá o exame de práticas de justiça participativa tanto do *direito oficial* (ex: convenções coletivas do trabalho, ações propostas por sujeitos coletivos, conciliação, mediação, arbitragem e juizados especiais, práticas e usos alternativos do direito) como *não oficial* (ex: resoluções dos conflitos por via não institucionalizada e fontes de produção legislativa não institucionalizada).

⁵²⁴ "Vêm-se pois, os traços demarcadores dessas condições que se incorporam e se reproduzem, funcionando como 'fundamentos' de eficácia 'material' e 'formal', no agir dessa proposta de alargamento do poder societário frente ao poder do Estado, do poder público ao privado, do poder local ou periférico ao poder global ou central etc. Mais atentamente, e procurando sistematizar, dir-se-ia que a articulação deste projeto cultural pluralista e emancipatório permite aduzir um "novo" Direito – um direito produzido pelo poder da comunidade e não mais unicamente pelo Estado – envolverá o desenvolvimento de duas condições básicas: a) elementos de efetividade material: engloba o conteúdo, os elementos constitutivos etc.; b) fundamentos de efetividade formal: refere-se à ordenação prático-procedimental etc." (WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.234).

⁵²⁵ *Ibid.*, p.234-235.

Considerando o histórico de exploração colonial da América Latina, herança cujos resquícios ainda produzem desigualdades e carências no tempo presente, seja no tocante à formação do Estado, seja no que diz respeito ao funcionamento das instituições, a proposta do pluralismo jurídico mostra-se como alternativa teórico-prática adequada para potencializar novos mecanismos para realização de direitos e políticas em prol das vítimas e dos desfavorecidos, enfim, daqueles que mais precisam do funcionamento eficiente do Estado Social ou propriamente democrático-constitucional.

O reconhecimento de práticas cotidianas tradicionais de cada sociedade como expressões de autorregulação, ainda mais em territórios coloniais marcados historicamente pela exploração e pela dominação, permite a valorização das coletividades como sujeitos capazes de indicar suas necessidades de modo a fortalecer a sociedade a participar de um espaço público aberto, compartilhado e democrático. Nesse sentido é a posição de Wolkmer:

Na análise de sociedades periféricas como a latino-americana, marcada por instituições frágeis, histórica exclusão de seu povo e secular intervencionismo estatal, torna-se imperiosa a opção por um pluralismo inovador, um pluralismo jurídico inserido nas contradições materiais e nos conflitos sociais e, ao mesmo tempo, determinante do processo de práticas cotidianas insurgentes e do avanço da 'auto-regulação' do próprio poder societário. O novo pluralismo jurídico, de características participativas, é concebido a partir de uma redefinição de racionalidade e uma nova ética, pelo refluxo político e jurídico de novos sujeitos – os coletivos; de novas necessidades desejadas – os direitos construídos pelo processo histórico; e pela reordenação da sociedade civil – a descentralização normativa do centro para a periferia; do Estado para a Sociedade; da lei para os acordos, os arranjos, a negociação. É, portanto, a dinâmica interativa e flexível de um espaço público aberto, compartilhado e democrático.⁵²⁶

O raciocínio contraposto entre o pluralismo e o monismo, como ocorre com o tempo atual de transição paradigmática da modernidade para a pós-modernidade⁵²⁷, contempla não só o plano político e jurídico, mas também outras múltiplas dimensões

⁵²⁶ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.170-171.

⁵²⁷ "[...] à medida que avançamos na transição paradigmática, ser cada vez mais difícil distinguir entre o econômico, o político e o cultural. Cada vez mais, os fenômenos mais importantes são simultaneamente econômicos, políticos e culturais, sem que seja fácil ou adequado tentar destrinçar estas diferentes dimensões." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2005. p.38).

de caráter sociológico, o ideológico, o econômico⁵²⁸ – modalidades que têm como característica marcante e comum⁵²⁹ a edificação de um espaço social de mediação e a prevalência de corpos sociais intermediários⁵³⁰, os quais possuem como traços valorativos e operativos a autonomia, a descentralização, a participação, o localismo, a diversidade e a tolerância⁵³¹.

As deficiências do Legislativo na produção de normas jurídicas de qualidade, somadas à crise de funcionalidade do Poder Judiciário na prestação jurisdicional, não deixam de ser dois problemas relevantes indicativos da necessidade de se estimular a expansão dos mecanismos de produção jurídica para além das tradicionais instituições e poderes do Estado.

Nos marcos da crise dos valores e do desajuste institucional das sociedades periféricas de massa, da estruturação de novas formas racionais de legitimação da produção capitalista globalizada e de saturamento do modelo liberal de representação política e do esgotamento do instrumental jurídico-estatal, nada mais correto do que empreender o esforço para alcançar outro paradigma de fundamentação para a cultura política e jurídica.⁵³²

Se é bem verdade que, democraticamente, ao Legislativo e Judiciário cabe papel predominante na criação e aplicação do direito, a complexidade do tempo presente e a massificação das relações sociais e dos conflitos sugerem a busca de espaços alternativos para promoção e reconhecimento de direitos.

Nas palavras de Wolkmer, "é indiscutível que a 'descentralização' acaba tornando-se a condição necessária para impulsionar a dinâmica interativa da própria

⁵²⁸ Que, como visto, foi concebido como expressão primeira do termo.

⁵²⁹ Ver WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.177: "[...] avançando num exame mais atento, pode-se constatar a presença de várias 'modalidades' do pluralismo, a partir de uma meta comum que é o enfraquecimento ou exclusão do Estado e a valorização das instâncias sociais intermediárias".

⁵³⁰ "O esforço do pluralismo está voltado para a edificação de um espaço social de mediação que se contraponha aos extremos da fragmentação atomista e da ingerência desmensurada do Estado. Desse modo, enquanto prevalência de corpos sociais intermediários, o pluralismo tem sempre sua luta articulada contra o 'estatismo' e o 'individualismo'." (*Ibid.*, p.174).

⁵³¹ Ver Wolkmer (*Ibid.*, p.175).

⁵³² *Ibid.*, p.170.

'participação'.⁵³³ Assim como a descentralização é uma estratégia para garantir maior participação e envolvimento da sociedade civil na fiscalização da gestão pública, a compreensão do ambiente jurídico a partir de uma visão dogmático-positiva representada por uma "ideologia monista centralizadora" também precisa ser complementada e atualizada a partir de um paradigma novo e alternativo capaz de emprestar força à multiplicidade de instâncias sociais organizadas e centros autônomos de poder.

É a partir do pluralismo político e fundamentalmente jurídico que se pretende requalificar a democracia não pela tradição representativa indireta, mas pelo estímulo à "prática da participação de base".

Na óptica do pluralismo jurídico existem focos de juridicidade dispersos de determinados espaços e instituições localizados no âmbito da sociedade civil. É a partir do pluralismo jurídico que a produção da juridicidade deixa de estar monopolizada no Estado para também encontrar matriz no âmbito da sociedade, "reflexo político e jurídico" que permite o aparecimento de novos sujeitos coletivos, a identificação de necessidades comunitárias, enfim, de uma nova ética (alteridade) e de uma nova racionalidade (emancipatória).

É nesse sentido que a proposta de um "pluralismo jurídico comunitário-participativo" como referencial prático-teórico de uma nova cultura com elementos de efetividade material e formal, construída a partir da doutrina de Wolkmer, contribui para a investigação no tocante à identidade político-jurídica dos conselhos sociais, especialmente no que diz respeito à dimensão factível e operativa do funcionamento desses privilegiados espaços de participação popular.

A complexidade das necessidades e a emergência de atores sociais portadores de novas subjetividades individuais e principalmente coletivas, ao revelar novos problemas e diferenciadas características de conflitos, impõem o reconhecimento de novos direitos⁵³⁴ e, conseqüentemente, exige novos fluxos e canais para sua efetivação, processo que bem evidencia a necessidade da concepção restrita do Estado ser complementada pela integração necessária com espaços de interlocução com a sociedade.

⁵³³ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.175.

⁵³⁴ WOLKMER, Antonio Carlos. **Os 'novos' direitos no Brasil**: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.17.

No que tange à localização do pluralismo jurídico, importante considerar que, como já mencionado, dentro do seu alcance estão não apenas práticas não oficiais/informais decorrentes de forças sociais, mas também práticas independentes e semiautônomas complementares em relação ao poder estatal⁵³⁵, condição última que garante uma permanente abertura do fenômeno à incorporação e ao reconhecimento de novas práticas, aspecto que interessa de perto ao objeto de pesquisa escolhido.

Dentre as diversas possibilidades de classificação, da mesma forma a divisão entre fundamentos materiais e formais, a distinção entre a pluralidade do direito oficial (predominante no ocidente) e do direito não oficial (hegemônica na realidade oriental) também merece destaque.⁵³⁶

Já que os tempos pós-modernos são de exacerbação das diferenças, importante reconhecer que, conforme adverte Wolkmer, excessiva homogeneização da sociedade ou mesmo absorção das práticas insurgentes pelas instâncias oficiais enfraquecem a eficácia dos postulados do pluralismo jurídico.⁵³⁷

Dentre os fundamentos do pluralismo jurídico como novo paradigma de produção do direito, importante salientar que a dimensão material dos sujeitos coletivos e das necessidades serão decisivas para abordagem da natureza jurídica dos conselhos sociais. O mesmo ocorrerá com o fundamento formal que compõe a reordenação política do espaço público pelas ideias de democracia, descentralização e participação.

Esse pluralismo marcado pela "multiplicidade dos possíveis"⁵³⁸, que pode estar vinculado a inúmeras fontes e fatores, desenvolverá categorias que se mostram decisivas para a compreensão dos conselhos sociais, tais como sujeitos coletivos, necessidades humanas, reordenação do espaço público pela democracia descentralizada e participativa, ética pautada na alteridade e racionalidade como forma de emancipação. Explica-se.

⁵³⁵ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.222.

⁵³⁶ *Ibid.*, p.223.

⁵³⁷ *Ibid.*, p.229-230.

⁵³⁸ WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.71-72; WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico. In: BARRETO, Vicente de. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Editora Unisinos; Renovar, 2006. p.637-640

Se tais aspectos são elementos descritivos de corpos sociais intermediários, basta fazer remissão ao que já se disse no Capítulo 2 para perceber que o conceito, a composição e as funções dos conselhos sociais encontram correspondência direta com cada uma dessas categorias. Os conselhos são sujeitos coletivos que, por atuarem de modo racional e focado na alteridade do cidadão destinatário de políticas-públicas, regidos pela democracia descentralizada e participativa, buscam compelir o governante a atender, da melhor forma possível, às necessidades humanas.

Sem prejuízo do que já foi sinteticamente exposto – ao mesmo tempo em que se adianta que os fundamentos dos "novos sujeitos coletivos de juridicidade", do "sistema de necessidades humanas fundamentais" e da "reordenação política do espaço público" serão mencionados quando do exame da dimensão jurídica dos conselhos sociais a ser feita no seguinte Capítulo 4 –, por ora cumpre sublinhar a importância representada por dois aspectos integrantes do paradigma do pluralismo jurídico na sua fundamentalidade formal, a *ética concreta da alteridade* e a *racionalidade enquanto necessidade e emancipação*, os quais trazem contribuições importantes para ilustrar aspectos relevantes tanto sobre a dimensão operacional dos conselhos sociais já mencionada, como para as reflexões a serem feitas na sequência deste trabalho.

Ao tratar da ética concreta da alteridade, situando-a no âmbito da efetividade formal do pluralismo jurídico, Wolkmer parte da problematização da crise ética⁵³⁹ posta na sociedade contemporânea para negar a rejeição de princípios éticos universais propostas por escolas de centro⁵⁴⁰ – segundo ele, feita a pretexto de insinuar a existência de uma ética como virtude de caráter específico e regional capaz de se impor hegemonicamente (ex: modo liberal individualista norte-americano) – e, ao mesmo tempo, sustentar dois aspectos fundamentais: 1) que a ética universalizante do discurso é mais importante contribuição do racionalismo filosófico contemporâneo,

⁵³⁹ Derivada tanto da falta de valores éticos capazes de integrar o aspecto individual e coletivo da dimensão humana, como também decorrente da diversidade de concepções sobre determinados conceitos (ex: virtude, bem comum, vida boa, ação justa etc.).

⁵⁴⁰ Em especial, a escola do pragmatismo analítico (Richard Rorty, Hillary Putnam e A. MacIntyre) e a corrente do denominado pós-estruturalismo francês (Foucault, Deleuze, Derrida e outros).

encontrando em Apel e Habermas alto teor de significação⁵⁴¹; 2) defender a necessidade de uma ética concreta e específica pautada pela realidade latino-americana.

Ao sustentar a necessidade de cruzamento de uma ética pautada em valores universais com uma ética derivada concretamente de uma determinada tradição, Wolkmer toca ponto importante que, como visto, interfere no funcionamento dos conselhos sociais no plano da sua factibilidade, qual seja: a comunidade de "comunicação real" traz *reais dificuldades para situar e utilizar a ética discursiva universal nas condições das comunidades sócio-políticas do Capitalismo periférico, cujo cenário é composto de sujeitos alienados, espoliados e desiguais*⁵⁴², daí porque os conselhos sociais, qualquer que seja a projeção que lhes queira dar (político, jurídica ou outra qualquer), não podem ser vistos e concebidos no plano puramente ideal, mas sim a partir da sua existência concreta e específica dentro de determinada tradição cultural, com os ganhos e com as perdas daí decorrentes, com as soluções e com os problemas.

Com isso, ao mesmo tempo em que não deixa de reconhecer a importância do exercício da razão comunicativa como paradigma filosófico e como proposta de uma ética universalizante, a do discurso, que já se disse ser importante e consistir no paradigma filosófico a orientar o funcionamento dos conselhos – Wolkmer chama atenção para a necessidade desta visão ser cruzada e complementada com a preservação de valores éticos regionais específicos e concreto e pertinentes com as formas de vida periféricas, consistentes em emancipação, autonomia, solidariedade e justiça, tudo para evitar que o "outro" (espoliado e dominado) seja impedido de atuar (exclusão da possibilidade de argumentação discursiva) como sujeito de uma práxis libertadora.

Ao defender a necessidade de se formular uma "ética concreta da alteridade" como expressão autêntica dos valores culturais e das condições histórico-materiais do povo latino-americano e brasileiro, como recurso relevante para a pedagógica conscientização do povo para as lutas de libertação e de emancipação necessárias,

⁵⁴¹ Em relação aos postulados de Apel e Habermas, reporta-se ao que já foi explicitado no Capítulo 2, mais especificamente no item 2.5.

⁵⁴² WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.267.

tomando por base determinadas condições essenciais (práxis concreta/situação histórica da dependência e colonização, categorias e processos de conhecimento encontrados na cultura filosófica e sociopolítica latino-americana), percebe-se a influência e a grande afinidade existente entre o pensamento de Wolkmer e o de Dussel, aspecto importante de ser salientado, especialmente considerando que a proposta teórica de ambos será muito importante para a construção a ser feita quando da análise dos conselhos sociais nos seus desdobramentos político-jurídicos.

Ao situar a *ética concreta da alteridade* com conteúdo, categorias e processo de conhecimento a serem buscados na práxis concreta das estruturas espoliadas, dependentes, marginalizadas e colonizadas da realidade teológica, filosófica e sociopolítica latino-americana, Wolkmer⁵⁴³ contrapõe alienação à libertação, indicando Dussel expressamente como um dos autores pelos quais se pode aprender por um pensamento periférico autóctone de vanguarda, como "o teórico por excelência da mais bem elaborada e consistente proposta de uma ética filosófica libertadora sob a óptica da periferia latino-americana"⁵⁴⁴.

Em suma, a ética concreta da alteridade, ao mesmo tempo em que não despreza os princípios racionais universalizantes comuns a toda humanidade, reconhece a importância de priorizar as práticas culturais da realidade latino-americana. Tudo de modo a produzir uma práxis libertadora voltada à emancipação e a partir da solidariedade fundada na percepção das necessidades. Wolkmer serve-se desse fundamento para trabalhar categorias próprias de Dussel, ocasião em que contrapõe os conceitos de alienação e de libertação. Eis a questão posta. Para que os conselhos sejam espaços capazes de transgredir o convencional a partir do cultivo de valores emergentes provenientes das práticas sociais emancipatórias será necessário observar o cruzamento entre valores éticos universalizantes e expressões éticas particulares e específicas de cada tradição, no caso, de cada nível federativo, de cada segmento de política pública.

Ao tratar da "racionalidade como necessidade e emancipação" na condição de complemento importante da fundamentalidade formal que reveste o paradigma

⁵⁴³ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.268-269.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, p.268-270.

do pluralismo jurídico, Wolkmer⁵⁴⁵ resgata a discussão sobre a racionalidade desde a visão clássica de Weber à tradição crítica marxista de Lukács, Marcuse para, ao lado da segunda corrente, com ênfase aos méritos e aos limites da teoria da razão comunicativa desenvolvida por Habermas, apontar, como medida imperiosa, senão obrigatória, a necessidade da reconstrução da razão iluminista ao lado da concepção de uma nova razão emancipatória oriunda da vida concreta.

Aqui, mais uma vez, a concepção de pluralismo jurídico tal como concebida por Wolkmer⁵⁴⁶, ao mesmo tempo em que valoriza a razão comunicativa, que, como dito, integra o paradigma filosófico norteador dos conselhos, bem demonstra os seus limites de aplicação, os quais são sistematizados concretamente e modo a indicar: 1) origem do entendimento em sociedades capitalistas centrais de elevado grau de riqueza e satisfação das necessidades; 2) dificuldade de exercício da autonomia de parte dos atores das sociedades periféricas pelo histórico de alienação, opressão, desigualdade e exclusão; 3) risco de se atingir um "consenso" fraudado ou manipulado; 4) necessidade da ação dialógico-discursiva exigir uma "comunidade linguística ideal" de pureza utópica, desprovida da mentira, da coação e da irresponsabilidade.

Como solução para permitir a superação ou pelos menos amenizar esses impasses, ao sustentar a necessidade de se implementar um novo conceito de razão próprio da cultura periférica e emancipatória, Wolkmer está a enaltecer a importância do pluralismo, como paradigma, contemplar ações práticas coletivas e individuais, o que, na sua concepção, há de ser feito a partir de uma *pedagogia libertadora, atitude comprometida com o processo de desmitificação e conscientização, medida apta a levar e a permitir, por meio da dinâmica interativa 'consciência, ação, reflexão e transformação'*, a assunção do papel de agentes histórico de juridicidade às identidades para refazimento do mundo da vida e ampliação dos horizontes do poder societário.⁵⁴⁷

Essa reflexão afigura-se necessária não só para demonstrar a importância dos conselhos sociais como identidades coletivas para construção de uma racionalidade emancipatória para as políticas públicas, também para, mais uma vez,

⁵⁴⁵ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.273-283.

⁵⁴⁶ *Ibid.*, p.280-281.

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p.282-283.

reafirmar os laços entre o Pluralismo Jurídico, tal como defendido por Wolkmer e a Filosofia da Libertação de Dussel, aqui abordada pelo viés da política.

Sem embargo de que os demais elementos de fundamentalidade material do Pluralismo Jurídico devam ser melhor esmiuçados por ocasião do exame da dimensão jurídica dos conselhos sociais, como dito há pouco, importante considerar que a leitura que Wolkmer faz da "ética concreta da alteridade" e da "racionalidade enquanto necessidade e emancipação" como ingredientes de fundamentalidade formal bem serve para jogar necessária carga de abstração (e de complementação crítico-reflexiva) sobre os limites e as possibilidades de os conselhos sociais (e por aí se compreende muitos dos obstáculos e impasses) atuarem competentemente a partir do paradigma da razão comunicativa na sociedade periférica latino-americana, questão demonstrativa de que, seja no exame da dimensão política, seja na dimensão jurídica, o traço cultural e orientador da "libertação" torna-se essencial para conduzir e iluminar as reflexões, mais do que isso, a implementação das mudanças necessárias para fortalecimento e maior visibilidade (ético-política e jurídica) desses espaços.

Em suma, são esses os elementos essenciais componentes do *programa de um pluralismo democrático comunitário-participativo*.

Além da exposição sintética dos projetos da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico aqui realizada, ao longo do próximo capítulo será possível perceber que todos os conceitos previamente assentados – dentre os quais a integração orgânica de Estado e sociedade civil, a compreensão do poder sob inovadora e consensual perspectiva, a releitura crítica da democracia no caminho participativo-deliberativo como complemento da representação em crise e a definição do controle social como premissa de cidadania (Capítulo 1) – mostram-se de fundamental importância para a investigação específica das perspectivas que, no entendimento deste trabalho, prestam-se para explicar a natureza política e jurídica dos conselhos sociais.

Do mesmo modo, já tendo havido explanação sobre aspectos teóricos e práticos indicativos de como se dá o funcionamento dos conselhos sociais no Brasil (Capítulo 2), acredita-se ter aberto caminho para, na trajetória dialética do abstrato e concreto, apresentar determinações de caráter político e jurídico que demonstram a vitalidade e a razão de ser dessas instâncias no fortalecimento republicano e democrático do Brasil, a despeito das dificuldades e limitações, boa parte delas, como já mencionado, decorrente da característica pós-colonial da sociedade brasileira.

Feita descrição preliminar dos marcos teóricos da Política da Libertação do Pluralismo Jurídico é chegado o momento de servir-se dos seus relevantes aportes teóricos para enfrentar a problemática central: a análise da identidade político jurídica dos conselhos sociais.

CAPÍTULO 4

A NATUREZA POLÍTICO-JURÍDICA DOS CONSELHOS SOCIAIS NO BRASIL

A necessidade de se estabelecer um novo relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, a perspectiva da emergência de um poder cidadão e a importância do exercício democrático de controle social sobre o cumprimento das funções estatais, questões introdutórias tratadas no Capítulo 1, são características presentes na realidade operativa dos conselhos sociais brasileiros (Capítulo 2). Combinando esse aspecto com o que se viu de teorias expostas no Capítulo 3, entende-se que os conselhos são fenômenos capazes de repercutir tanto no campo político como jurídico. É chegada a hora, portanto, de promover as projeções e determinações necessárias para atingir o propósito principal deste trabalho, ou seja, discorrer sobre a natureza político-jurídica dos conselhos sociais no Brasil.

Ainda que tanto Dussel quanto Wolkmer não tenham tratado especificamente dos conselhos sociais dentro de suas teorizações, entende-se que diversos pontos de contato podem ser encontrados entre seus aportes teóricos e a investigação ora realizada.

Ao longo das hipóteses a serem desenvolvidas sobre a natureza política e jurídica dos conselhos sociais no Brasil, cuja construção partiu da reunião de categorias produzidas pelos movimentos mencionados, pretende-se atravessar a reflexão a partir do critério metodológico de Dussel que indica a necessidade de codeterminação da Política entre as dimensões material, formal e factível, inclusive sob perspectiva crítica; o mesmo se fará em relação à compreensão de Wolkmer, indicativa do Pluralismo Jurídico como paradigma que se desdobra a partir de uma fundamentalidade articulada tanto no plano material como formal, este último contemplando aspectos práticos e teóricos.

Demonstrado que existem afinidade e convergência de entendimentos entre as teorizações da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico, parte-se, assim, da metodologia e das categorias das reflexões delas decorrentes para enfrentar um total de oito projeções de hipóteses de sustentação político-jurídica dos conselhos, quatro para cada esfera.

No tocante à dimensão política, tratar-se-á: 1) da localização dos conselhos sociais dentro da concepção ampliada de Estado; 2) dos conselhos sociais como espaços de revigoração transformador da democracia (*hiperpotentia*), ampliação da

participação política e soberania popular; 3) dos conselhos sociais como instrumentos para obtenção de uma nova hegemonia na realização de políticas públicas; 4) dos conselhos sociais como novas determinações políticas na prevenção e repressão à corrupção dos governantes.

A dimensão jurídica será examinada nos termos seguintes: 1) do reconhecimento dos conselhos sociais como sujeitos coletivos de juridicidade e fonte de poder de controle social; 2) dos conselhos sociais como veículos democráticos de expressão das necessidades humanas fundamentais da comunidade política e palco de juridicidade para edificação de novos direitos; 3) a deliberação dos conselhos sociais como ato administrativo relevante para controle de discricionariedade do governante; 4) o Ministério Público como instituição responsável por garantir a existência e o funcionamento adequado dos conselhos sociais, bem como a efetividade de suas deliberações.

Antes de se ingressar no exame individualizado de cada uma das questões pretende-se tecer considerações preliminares acerca da compreensão do que seja o alcance de cada um desses âmbitos (político e jurídico) dos conselhos sociais.

4.1 A DIMENSÃO POLÍTICA DOS CONSELHOS SOCIAIS

*Prácticamente hay tantos filósofos políticos como descripciones reductivas de la política, porque cada uno advierte sobre la importancia de un aspecto de la política, pero al proponerlo como el momento esencial cae en una falacia reductivista. No podremos por ello tomar ninguna definición como ejemplar. A todas debemos ponerlas en movimiento dialéctico, generando un sistema abierto de determinaciones, que tiene conciencia de su inevitable inacabamiento.*⁵⁴⁸

Esclarecida a concepção da política não mais por um viés estritamente negativo, de algo desacreditado, mas por uma percepção positiva de que é por meio

⁵⁴⁸ DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.25. Tradução livre: "Praticamente há tantos filósofos políticos como descrições redutivas da política, porque cada um adverte sobre a importância de um aspecto da política, mas ao propô-lo como o momento essencial cai em uma falácia redutivista. Não podemos por isso tomar nenhuma definição como exemplar. A todas devemos pôr em movimento dialético, gerando um sistema aberto de determinações, que tem consciência de seu inevitável acabamento".

do exercício seu *nobre* e patriótico *ofício*⁵⁴⁹ que transformações positivas podem ser implementadas para redução das negatividades acarretadas na realidade social de *vítimas* que surgem em decorrência da natural imperfeição de toda ordem política⁵⁵⁰, tal como defendido e sustentado pela proposta filosófica de Enrique Dussel, cumpre correlacionar o objeto de pesquisa do presente estudo, no caso, os conselhos sociais, com categorias e fundamentos já expostos nos capítulos anteriores. A partir disso, juntamente com outros e novos aportes, quer-se agora realizar reflexões específicas que bem demonstram o indiscutível traço político existente nos referidos colegiados, independente da esfera, do campo ou do segmento de atuação.

Entende-se por dimensão política, aqui, aquela que tem relação com aspectos estruturantes do funcionamento do Estado como forma historicamente definida, incluindo debate sobre a interlocução entre sociedade política e sociedade civil, aquela que diz respeito ao modo de exercício do poder sobre a comunidade política/povo, seja no que se refere aos critérios para tomadas de decisões, seja no que tange ao fato das realizações do Estado se implementarem hegemonicamente por coerção ou por consenso. Lê-se, derradeiramente, na categoria do político, a compreensão das atividades que, pela impossibilidade de transição do objetivo para o subjetivo, ao se perderem na *vontade de poder* em detrimento da *vontade de viver*, ao representarem um poder delegado (*potestas*) fetichizado e não obediencial coerente com o poder em si (*potentia*) sempre do povo, não podem ser qualificadas de políticas, posto que desviadas de uma *pretensão de justiça* passível de ser comprovada e justificada.

⁵⁴⁹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.9; DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.24.

⁵⁵⁰ "Toda ordem política, mesmo a melhor, empiricamente falando, não é perfeita. [...] Isso permite deduzir que não sendo perfeita são inevitáveis, e mais quando se leva em conta a incerteza de toda decisão humana, efeitos negativos. Os que sofrem os efeitos negativos são as *vítimas*. Vítimas políticas em nosso caso. Vítimas, porque não podem viver no grau relativo à evolução histórica da humanidade; vítimas que, de algum modo se encontram em assimetria na participação, ou simplesmente foram excluídas da mesma." (DUSSEL, **20 teses**..., *op. cit.*, p.87).

A falta de reconhecimento do caráter propriamente político dos conselhos sociais como espaços de poder pelos governantes pode ser atribuída, em boa parte, ao fato de a mobilização política e libertária da sociedade civil ainda ser incipiente na superestrutura ideológico-cultural da sociedade brasileira, marcada por um passado histórico de colônia, de escravatura, de ditadura.⁵⁵¹

Tais sedimentos resultaram na formação de uma sociedade civil que, apesar de ter experimentado diversos avanços nos seus aparelhos de hegemonia e no desenvolvimento de seus intelectuais (muitos dos quais "orgânicos"⁵⁵²), ainda se mostra – pelo menos para a implementação das transformações exigidas pela realidade do povo brasileiro, – um tanto quanto flácida e gelatinosa⁵⁵³, integrante de uma esfera pública⁵⁵⁴ ainda insuficiente e incapaz, sob o ponto de vista ideal, de construir de modo eficaz um novo momento, um novo *bloco histórico* marcado pelo compartilhamento permanente do poder do governante com a sociedade, próprio de uma democracia mista codeterminada por traços representativos, participativos e deliberativos. Por conta disso, o reconhecimento da identidade política dos conselhos sociais é um processo gradual⁵⁵⁵ a ser estabelecido a partir da agregação de diversos elementos,

⁵⁵¹ Ver DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro**: a origem do mito da modernidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

⁵⁵² A divisão entre intelectuais orgânicos e tradicionais constitui duas importantes categorias de Gramsci, aparecendo em diversos momentos de sua obra: "A 'organicidade' só pode ser a do centralismo democrático, por assim dizer, isto é, uma contínua adequação da organização ao movimento real, um modo de equilibrar os impulsos a partir de baixo com o comando pelo alto, uma contínua inserção dos elementos que brotam do mais fundo da massa na sólida moldura do aparelho de direção, que assegura a continuidade e a acumulação regular das experiências; ele é 'orgânico' porque leva em conta o movimento, que é o modo orgânico de revelação da realidade histórica, e não se enrijece mecanicamente na burocracia." (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.92).

⁵⁵³ A expressão é utilizada por Gramsci, conforme referido anteriormente.

⁵⁵⁴ A propósito do conceito de esfera pública, reportamo-nos às considerações já feitas ao longo do Capítulo 1.

⁵⁵⁵ "[...] na prática política ou na teoria, vai-se esboçando um *paradigma* ou *modelo de transformação possível*, o qual não é simples e frequentemente leva tempo, por isso não pode ser delineado sempre detalhadamente." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.117).

alguns ainda desconhecidos, outros já identificados mas ainda um tanto quanto despotencializados na correlação de forças⁵⁵⁶ estabelecida na *ordem política vigente*.

É a partir disso que se pretende examinar esta dimensão política sob quatro perspectivas: 1) localização dos conselhos sociais dentro da concepção ampliada do Estado; 2) indicação dos conselhos sociais como instrumentos de revigoração da democracia e de energia transformadora (*hiperpotentia*) capaz de refletir na ampliação da participação política e da soberania popular; 3) apontamento dos conselhos sociais como espaços de práticas sociais capazes de construir uma nova hegemonia na realização de políticas públicas; 4) identificação dos conselhos sociais como mecanismos de prevenção e repressão à prática da corrupção.

4.1.1 A localização dos conselhos sociais dentro da concepção ampliada do Estado

*É difícil encontrar um só campo do pensamento social – das ciências humanas até a arte e a literatura – para o qual Gramsci não tenha dado uma rica contribuição. Ele refletiu sobre todos esses campos, sugerindo novos temas, dando novas respostas a temas antigos, indicando novos caminhos de pesquisa e análise.*⁵⁵⁷

Complexa é a questão que envolve a localização dos conselhos sociais sob o ponto de vista da dualidade Estado e sociedade civil. Como visto anteriormente no Capítulo 1, tudo depende da interpretação adotada e da perspectiva que se tenha da clássica questão de se discutir o que se entende por Estado, por sociedade civil e qual a relação daí decorrente. Muitas são as teorias e os pontos de vista.

⁵⁵⁶ A importância política dos colegiados é determinante para que esses sejam classificados como "[...] uma das inúmeras arenas de participação e deliberação política, ao lado da audiência pública, dos fóruns, do orçamento participativo, entre outras, permeada de conflitos, em que se verifica uma multiplicidade de concepções, de atores, de interesses e de correlação de forças, especialmente no cumprimento das atribuições que lhe dão legitimidade legal e material." (COLIN, Denise Ratman Arruda. Assistência social: entre o favor e o direito num contexto de participação política democrática. In: FUKS, Mário, PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. **Democracia e participação**: os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p.124).

⁵⁵⁷ COUTINHO, Carlos Nelson. **Atualidade de Gramsci**. 1997. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=293>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

Em detrimento da concepção restritiva, que limita o Estado à sociedade política, retoma-se a defesa ampliada ou integral do Estado preconizada por Gramsci, entendimento compreensivo de que o ente estatal, numa perspectiva abstrata inclusiva de todos os entes federativos, compõe-se equilibradamente pelo revestimento integrado e paritário tanto da sociedade política como da sociedade civil, situação em relação a qual já foram produzidas reflexões iniciais no item 1.1, as quais desde já se tem como endossadas.

Como visto, Estado e sociedade estão longe de constituírem totalidade, uma clivagem de opostos, devendo ser vistos desde a inclusão de novos elementos e com o pressuposto da interação e interdependência. O que há no Estado que não dependa da sociedade civil e o que há na sociedade civil que não dependa do Estado? A simetria dicotômica entre uma realidade ou outra, tomada de modo exclusivo, esconde sempre uma hierarquia que, por si só, revela impossibilidade de convivência, constatação própria do comodismo que prefere reproduzir simbólicas oposições conformistas⁵⁵⁸ ao invés de pensar novas e rebeldes⁵⁵⁹ possibilidades de combinação que permitam pensar fora desta realidade fechada. A lição é de Boaventura de Sousa Santos:

Vivemos um conhecimento preguiçoso, que é, por natureza, um conhecimento dicotômico: homem/mulher, norte/sul, cultura/natureza, branco/negro. São dicotomias que parecem simétricas mas sabemos que escondem diferenças e hierarquias. [...] Mas o que devemos inquirir é se nessas realidades não há coisas que estão fora dessa totalidade: o que há na mulher que não

⁵⁵⁸ "A revolução provocada pela classe burguesa na concepção do direito e, portanto, na função do Estado consiste especialmente na vontade de conformismo (logo, eticidade do direito e do Estado). As classes dominantes eram essencialmente conservadoras, no sentido de que não tendiam a assimilar organicamente as outras classes." (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.275).

⁵⁵⁹ "O segundo princípio orientador da reinvenção da deliberação democrática exige que nos centremos na distinção entre acção conformista e acção rebelde [...] a acção conformista é a acção que reduz o realismo ao que existe. Ao contrário, a acção rebelde é dotada do *clinamen*, o *quantum* que perturba as relações de causa e efeito e investe os movimentos os átomos de criatividade e de indeterminação." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.338); "Daí que, para a teoria crítica pós-moderna, seja necessário centrarmo-nos numa outra dualidade que não a determinação/contingência ou estrutura/acção: a dualidade entre a acção conformista e acção rebelde. [...] É neste contexto que a teoria crítica pós-moderna procura reconstruir a ideia e a prática da transformação social emancipatória. As especificações das formas de socialização, de educação e de trabalho que promovem subjetividades rebeldes ou, ao contrário, subjetividades conformistas, é a tarefa primordial da inquirição crítica pós-moderna." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2005. v.1: A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. p.33).

depende da relação com o homem; o que há no sul que não depende da relação com o norte; o que há no escravo que não depende da relação com o amo. Ou seja, pensar fora da totalidade. Não é fácil, mas é o que proponho, porque essas totalidades de redução nos têm conduzido a essa contradição do presente.⁵⁶⁰

A inclusão da sociedade civil dentro do conceito do Estado faz com que a concepção universalizante deste seja estendida para a intelecção da categoria. O *novo contrato social*⁵⁶¹ do qual urgentemente precisamos no *espaço-tempo*⁵⁶² presente não vai se assentar na distinção rígida e maniqueísta entre Estado e sociedade civil como realidades contrapostas, mas a partir de uma *reinvenção solidária* e redescoberta democrática de instituições que oportunizem maior participação orgânica do cidadão no controle das atividades do Estado: uma sociabilidade alternativa.⁵⁶³

Ratificando-se a assunção da *visão ampliada do Estado* como uma das principais categorias e conceitos de Antonio Gramsci⁵⁶⁴, a partir da compreensão de que é preciso que exista *equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil*, importante entender que esta conexão e aproximação de vontades oriundas de campos distintos encontram forte expressão na composição dos conselhos sociais⁵⁶⁵.

⁵⁶⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.27-28.

⁵⁶¹ "Vivemos, pois, uma situação complexa, que comporta muitos riscos. A questão é de saber se contém algumas oportunidades para a substituição virtuosa do velho contrato social da modernidade ocidental por outro, menos vulnerável à proliferação da lógica de exclusão." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.333).

⁵⁶² "[...] há que definir de modo mais amplo os termos de uma exigência cosmopolita subalterna e insurgente capaz de interromper o círculo vicioso [...] A nível muito geral, essa exigência traduz-se na reconstrução ou reinvenção de um espaço-tempo que favoreça e promova a deliberação democrática." (*Ibid.*, p.338).

⁵⁶³ *Ibid.*, p.338-340.

⁵⁶⁴ "O núcleo central do pensamento de Gramsci se encontrava na política." (DORNELLES, João Ricardo W. Antonio Gramsci. In: BARRETO, Vicente de. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Editora Unisinos; Renovar, 2006. p.386). "Se a política é 'a unidade da vida de Gramsci', como gostava de dizer Togliatti." (GLUCKSMANN, Chistine Bucí. **Gramsci e o estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. p.18).

⁵⁶⁵ Ver considerações específicas no Capítulo 2, item 2.4.

Esses, tal como era o propósito dos "conselhos operários"⁵⁶⁶, revelam-se instâncias mediadoras capazes de apresentar um *novo sistema de forças*, uma *nova organização* capaz de fortalecer bases, articular interesses e organizar vontades coletivas de transformação, *lubrificando* a tradicional engrenagem de que a política pública é feita de modo unilateral pelo Poder Executivo, com os limites decorrentes desta iniciativa e não de modo participativo e conjugado como seria ideal para afirmação e desenvolvimento de um novo e mais democrático horizonte a partir de premissas revolucionárias transformadoras e não propriamente reformistas.

A mesma resistência que a burocracia sindical poderia estabelecer em relação aos "conselhos de fábrica" também pode ser reproduzida pelos dirigentes estatais que não estiverem dispostos a compartilhar o poder de conceber e formular políticas públicas com o povo, último destinatário dos serviços prestados pelo Estado, a quem o governante deve(ria) realizar poder estritamente obediencial.⁵⁶⁷

Para que se percebam a potencialidade e a possibilidade da analogia que serve de inspiração para o raciocínio, cumpre transcrever o que restou dito por Gramsci em escrito político denominado "Sindicatos e Conselhos":

[...] abre um novo período na história da classe operária italiana. Um novo sistema de forças se estabeleceu: estão frente a frente duas concepções que se encarnam em dois partidos distintos, que só podem desenvolver-se e consolidar-se um em detrimento do outro. [...] um novo problema se impõe ao proletariado, ou seja, o problema do controle; e afirmam que os órgãos naturais e específicos da luta pelo controle são os conselhos de fábrica. Os conselhos representam a única forma possível de organização do proletariado industrial de vanguarda [...] os conselhos são os mais interessados no controle e na nacionalização da indústria; eles organizam a massa dos trabalhadores empregados nas grandes empresas, em formações capitalistas que representam a fase de transição entre a propriedade privada e o comunismo, experimentando assim de modo mais intenso o impulso histórico no sentido das radicais transformações econômicas. Do ponto de vista marxista, os conselhos de

⁵⁶⁶ "O ano de 1919 foi marcado por grandes mobilizações operárias na Itália, pela fundação da Internacional Comunista (I.C.) [...] e pela abertura do semanário *L'Ordine Nuovo*, lançado por Gramsci [...] As propostas apresentadas pelo *L'Ordine Nuovo* são bem recebidas pelos operários de Turim e, no decorrer de 1919, são organizados os primeiros Conselhos de Fábrica, como expressão da Democracia Operária, de acordo com o proposto por Gramsci." (DORNELLES, João Ricardo W. Antonio Gramsci. In: BARRETO, Vicente de. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Editora Unisinos; Renovar, 2006. p.385); "Aquele a quem, na prisão, Riboldi chamava de 'uma biblioteca ambulante', é o mesmo que, em 1920, nas fábricas ocupadas, discutia horas e horas com os operários." (GLUCKSMANN, Chistine Buci. **Gramsci e o estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. p.18).

⁵⁶⁷ Nesse sentido, a quarta tese sobre política de Dussel: "O poder *obediencial*". (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007). Vide Capítulo 3.

fábrica são a nova organização econômica que lubrifica a velha organização e tende a romper com os limites para afirmar-se e desenvolver-se. A questão dos conselhos interessa ao Partido não só por se tratar de um tipo novo de organização industrial, mas também como problema de organização imediata das grandes massas e como criação de um instrumento capaz de suscitar uma nova camada dirigente operária, de qualificar um novo pessoal administrativo. Por essa função de mecanismo de seleção, os conselhos de fábrica são particularmente hostilizados pela velha burocracia sindical. Por toda parte onde nasceram os conselhos – na Itália, na Rússia, na Inglaterra, nos Estados Unidos – verificou-se o seguinte fenômeno: através dos conselhos, a classe operária escolhe sempre, por maioria, um pessoal dirigente revolucionário [...] ao passo que através do velho organismo sindical triunfam as teses e os homens do reformismo.⁵⁶⁸

Como se vê, sob o ponto de vista topológico, ou seja, no que diz respeito à ocupação do *lugar*, ao mesmo tempo em que os conselhos sociais possuem previsão e respaldo legislativo, contando com a presença de membros governamentais, reunindo-se ordinariamente em espaços públicos e possuindo atuação subsidiada com recursos do erário, deste mesmo conselho institucionalizado também fazem parte membros da sociedade civil, no caso, membros não governamentais que devem estar dispostos em situação, no mínimo, de obrigatória paridade, traços indicativos de que o conselho não se trata de um simples órgão ou mero apêndice do Poder Executivo. Essa fusão integrativa de governo e sociedade no mesmo espaço bem representa a corporificação real e concreta da posição já sustentada quanto ao fim da dicotomia público-privado na forma de elaboração de políticas públicas, prática permissiva de que as prestações sociais oriundas do Estado sejam concebidas não pela *regulação* verticalizada, mas pelo *conhecimento-emancipação* articulado a uma *ecologia de saberes*.⁵⁶⁹

Ao mesmo tempo em que os conselhos sociais apresentam requisitos conceituais⁵⁷⁰ que, pelo menos sob o ponto de vista teórico-ideal, lhes asseguram a condição de algo externo à função executiva do Estado (aqui concebido como sociedade política), um dos quais a sua perspectiva de fiscalização e controle com autonomia para adoção de posicionamentos, de outro lado não se pode ignorar o

⁵⁶⁸ GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v.2: 1921-1926. p.43-45.

⁵⁶⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.338.

⁵⁷⁰ Vide Capítulo 2.

fato de que esses colegiados atuantes no controle de políticas públicas possuem uma institucionalidade pública e estão inseridos na estrutura administrativa de pastas relacionadas ao governo, traço que lhes empresta um caráter de certo modo endógeno.

Constata-se assim que os conselhos sociais ostentam localização complexa. Tal como visto no desenvolvimento do relacionamento do Estado com a sociedade civil, a condição peculiar de funcionamento dos conselhos sociais não admite redução de complexidade pela polarização sistêmico-binária "dentro" ou "fora" do Estado. Não podem ser tidos como apêndices do Poder Executivo em cada um dos campos materiais de realização de política pública, posto que são autônomos e com funções que permitem interpelações e contraposições à pretensão de domínio oriunda do campo burocrático-político. Da mesma forma, também não é coerente entender que os conselhos sejam elementos absolutamente externos à institucionalização das ações do próprio Estado quando a sua prática operacional opera "desde dentro", possuindo no seu corpo membros do mais alto escalão político detentores do poder delegado.

É justamente esse curioso caráter anfíbio dos conselhos que, ao torná-los capazes de frequentar dois ambientes colhendo diferentes percepções para produção de uma só síntese institucionalizada significativa de um corpo novo⁵⁷¹, guarda franca harmonia com a teoria ampliada do Estado concebida por Gramsci.

Em verdade, os conselhos sociais são colegiados que compõem uma *esfera pública* organizada⁵⁷² pautada por uma ideia de democracia de cunho participativo-deliberativa, ou seja, são espaços de intermediação entre o Estado e a sociedade civil, locais de composição mista ocupados de exercer o controle e o monitoramento de políticas públicas que, no dizer de Gohn⁵⁷³, representam *nova forma de integração social*, mais do que isso, como afirmam Almeida e Tatagiba, *espaços nos*

⁵⁷¹ "[...] a síntese se traduz no aparecimento de um corpo novo nascido da combinação de dois corpos diferentes. [...] Não se pode falar propriamente de 'contradições' e de 'superação' [...] mas somente de constituição de uma unidade nova." (MORIN, Edgar. **Em busca dos fundamentos perdidos**: textos sobre o marxismo. 2.ed. Porto Alegre, Sulina, 2004. p.28).

⁵⁷² Como visto no capítulo 1, a esfera pública organizada é uma das classificações defendidas por Habermas, um dos aspectos centrais de sua ideia de democracia deliberativa.

⁵⁷³ GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001. p.213.

*quais se fomenta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado.*⁵⁷⁴

Os conselhos sociais devem ser saudados como uma nova forma de relação do Estado com a Sociedade⁵⁷⁵, como expressão de um Estado *restaurado*⁵⁷⁶ e mais democrático, um dos aspectos a justificar a identidade política desses instrumentos.

Antecipando o que será visto adiante quando do exame de um dos aspectos da dimensão jurídica, há de se entender os conselho sociais como *sujeitos sócio-históricos emergentes dentro da sociedade civil* brasileira capazes de constituir uma verdadeira e cotidiana *frente de libertação* a partir da prática de sua atuação.⁵⁷⁷ Para

⁵⁷⁴ ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.73, jan./mar. 2012.

⁵⁷⁵ "O Estado deixa de ser visto como um fim. Desloca-se para uma união orgânica com a sociedade, surgindo então a gestão compartilhada e, assim, a democracia deliberativa. Dessa relação resulta a prosperidade comum". (GRUNE, Carmela. **Participação cidadã na gestão pública: a experiência da Escola de Samba de Mangueira**. São Paulo: Saraiva, 2012. p.136).

⁵⁷⁶ O "Estado restaurado" na visão dos comunistas, e de Gramsci, era aquele na qual, diferentemente do flagelo do fascismo como desencadeamento de forças elementares irrefreáveis no sistema burguês de governo econômico e político, produtor do descrédito e da própria decomposição política do Estado, o poder estaria nas mãos do proletariado e que as relações sociais dependeriam disso. "E assim se justifica a tese comunista de que o fascismo enquanto fenômeno geral, enquanto flagelo que supera a vontade e os meios disciplinares dos seus líderes, com sua violência, com seus monstruosos arbítrios, com suas destruições tão sistemáticas quanto irracionais, só pode ser extirpado por um novo poder de Estado, por um Estado 'restaurado' tal como o entendem os comunistas, ou seja, por um Estado cujo poder esteja nas mãos do proletariado, a única classe capaz de reorganizar a produção e, em consequência, todas as relações sociais que dependem das relações de produção." (GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v.2: 1921-1926. artigo "Forças elementares", p.56-58).

⁵⁷⁷ Embora não tenhamos encontrado reflexão específica de Dussel sobre conselhos sociais, ao que tudo indica a análise desse e outros espaços é um horizonte possível na sua obra. As palavras preliminares dirigidas na *Ética da Libertação* abrem a possibilidade para raciocínio nesse sentido: "[...] deixando para obras futuras tanto os problemas de fundamentação dos princípios como o tratamento concreto das mais críticas frentes de libertação, da luta pelo reconhecimento de sujeitos sócio-históricos emergentes dentro da sociedade civil em cada país e dentro do horizonte planetário" (DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p.11). Dussel não chega a falar propriamente dos conselhos sociais, porém se aproxima da ideia ao tratar dos movimentos sociais (p.13): "Chegamos, assim, ao momento crucial da *Ética da Libertação*, onde reatualizamos, depois da queda do muro de Berlim em 1989, debates antigos [...] para, desde esta metaética da libertação, situar novos horizontes à razão ético estratégica e tática, onde se mostrará a complexa articulação das massas vitimadas que emergem como comunidades críticas, tendo militantes críticos como núcleos de referência. Trata-se dos novos movimentos sociais, políticos, econômicos, raciais, ecológicos, do 'gênero', étnicos, etc., que surgem no final deste século XX. Luta pelo reconhecimento de vítimas que operam transformações em diversas 'frentes de libertação', que esta *Ética da Libertação* fundamenta e legitima, podendo dar uma certa orientação, a partir de critérios e princípios éticos, n dia a dia, para o exercício da práxis da libertação, desde as vítimas, de normas, ações, microestruturas, instituições ou sistemas de eticidade, sem ter de esperar o tempo das revoluções quando estas são 'impossíveis'; (p.15): "Trata-se de uma ética cotidiana, desde e em favor das imensas maiorias da humanidade excluídas da globalização, na presente 'normalidade' histórica vigente."

tanto, é preciso deixar claro que a proposta de sociedade civil ora defendida, inclusive para justificar o caráter político dos conselhos sociais, passa longe da visão defendida por Hegel⁵⁷⁸, o que fica muito claro na posição de Dussel: *"el concepto de 'sociedad civil' que hemos observado en Hegel para nada se asemeja al sentido que deseamos darle a esa expresión dentro del discurso de esta Política de la Liberación"*⁵⁷⁹.

São os conselhos que, dentro da esfera pública, tal como concebida por Habermas (sobre a qual já fizemos menção no início deste trabalho), representam espaço adequado para propiciar a discussão das questões relacionadas ao interesse público, corpos intermediários responsáveis em fazer com que o clamor do mundo da vida seja captado pelas agências do sistema político (poder administrativo institucionalizado). É na esfera pública, aqui identificada de modo similar a um dos papéis dos conselhos sociais, que ocorre a formação informal da opinião mediante fluxo livre de opiniões, pretensões de validade e posição entre pessoas presentes na busca de uma tomada de decisão que busca influenciar as esferas oficiais e o seu indiscutível poder de impacto.

Importante ressaltar que a posição ora defendida não é incoerente com a proposta de quem defende os conselhos sociais como exemplos de esfera pública não estatal⁵⁸⁰, desde que a última expressão seja compreendida no âmbito da concepção restrita do Estado limitada à sociedade política.

Independente disso, justamente pela complexidade de localização já mencionada, entende-se que os conselhos sociais, ao serem compostos de membros governamentais e não governamentais, representam a feliz síntese unitária das *duas formas sob as quais o Estado se apresenta na linguagem e na cultura das épocas determinadas, isto é, como sociedade civil e como sociedade política*.⁵⁸¹ Se o Estado ampliado, como defende Gramsci, é composto das camadas da sociedade política e sociedade civil, tal aspecto somente vem a conferir maior legitimidade à compreensão

⁵⁷⁸ Sobre a qual já se fez menção no Capítulo 1, item 1.1, ao qual nos reportamos.

⁵⁷⁹ Tradução livre: "O conceito de sociedade civil que observamos em Hegel em nada se assemelha ao sentido que desejamos dar à expressão dentro do discurso desta Política de Libertação." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.247).

⁵⁸⁰ RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

⁵⁸¹ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.283.

política dos conselhos como espaços democráticos capazes de agregar ambos momentos. Por aí se mostra o quanto a visão ampliada de Gramsci é conveniente para fim do presente estudo, especialmente para demonstrar o marcante viés político da atuação dos conselhos.

Por conta da falta de clareza no debate quanto a localização (e as funções) dos conselhos, percebe-se que muito do que não se realizou e não se implementa de políticas públicas eficientes e adequadas às necessidades e carências do povo diz respeito ao fato de ainda se compreender o exercício do poder do Estado como reflexo exclusivo de uma ditadura da sociedade política quando, na atualidade, as relações constitutivas de poder precisam ser reunidas numa teia capaz de conjugar e abranger a sociedade civil e a hegemonia que decorre de suas manifestações ou mediações.

É com base na concepção integral ou ampliada do Estado, por meio de uma política pública capaz de contemplar, na sua formulação e controle, tanto o governante como o cidadão-destinatário, que as *impossibilidades de fato* poderão ser superadas para a obtenção de um horizonte democrático de transformação e libertação.⁵⁸² Essa a lição de Hinkelammert:

Nessa perspectiva, a política não é simplesmente a arte do possível. Hoje é preciso concebê-la mais como a arte de tornar possível o que é impossível de fato. Por isso ela encerra um conflito que não se pode evitar enquanto existirem poderes que tornam impossível o que é necessário fazer para que a humanidade e a natureza possam continuar existindo. É necessário enfrentar este conflito, uma vez que este tipo de conflitos [sic] não pode ser solucionado negando-se sua existência. Trata-se de um conflito na perspectiva de um desenvolvimento sustentável em prol da vida da humanidade, do qual, na atualidade, estão conscientes partes importantes da sociedade civil e que é assumido por elas. Assumi-las, contudo, pressupõe assumir a sociedade na qual caibam todos como o horizonte imaginário de toda transformação.⁵⁸³

⁵⁸² Observa-se a influência que o pensamento gramsciano exerceu sobre a Filosofia da Libertação. Tal conclusão extrai-se da utilidade de Gramsci para Dussel (o que se percebe da bibliografia de diversas de suas obras), também encontrando-se abonada pelo maior estudioso de Gramsci no Brasil, Carlos Nelson Coutinho: "Quem conhece, por exemplo, a história da teologia da libertação, sabe que essa importante corrente de ideias foi profundamente influenciada pelas reflexões gramscianas." (COUTINHO, Carlos Nelson. **Atualidade de Gramsci**. 1997. Disponível em: <<http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=293>>. Acesso em: 20 nov. 2012).

⁵⁸³ HINKELAMMERT, Franz J. Pensar em alternativas: capitalismo, socialismo e a possibilidade de outro mundo. In: DUSSEL, Enrique; HINKELAMMER, Franz; DIERCKSENS, Wim; PAGÁN, Luis N. Rivera; GIRARDI, Giulio; PIXLEY, Jorge (Coord.). **Por um mundo diferente**: alternativas para o mercado global. Tradução de Orlando dos Reis. Petrópolis-RJ: Vozes, 2003. p.22.

Dentro da ideia de que a *relação fecunda*⁵⁸⁴ experimentada no conselho entre governo e sociedade permite a obtenção de soluções adequadas e criativas para superar diversas dificuldades e variáveis que interferem nas ações políticas oriundas desse Estado ampliado, cumpre enaltecer a possibilidade de os conselhos atuarem como mecanismos de redução de complexidade ao permitirem consensos negociados produtores de governabilidade (e maior factibilidade) nos campos de atuação das políticas públicas, aspecto coerente com a reflexão de Dussel:

*A las instituciones complejas habrá que reducir su complejidad para tornarlas manejables, y, en este punto, las hipótesis de N. Luhmann puede sernos sumamente útiles. [...] Ante la complejidad de las instituciones políticas, y sobre todo cuando se hayan tornado a tal grado enfrentadas que traban su ejercicio [...] la factibilidad estratégica debe abrirse paso disminuyendo la complejidad y llegando a negociaciones para alcanzar un manejo razonable del Poder Administrativo del Estado, y en otros niveles del ejercicio del poder. [...] Cuando existe una extrema complejidad de las instituciones [...] se produce un estado de equilibrio inmovilista, un estado de ingovernabilidad (propio de las aguas estancadas en estado de putrefacción). Será necesario regenerar la potestas positiva (el ejercicio delegado del poder del Estado) diferenciada y siempre referida a la potentia (el poder de la comunidad política), para disminuir la complejidad sin perder la articulación del todo. Llegar a consensos negociados que permitan el ejercicio suficiente del poder del gobierno. Governabilidad es poder-ser-gobierno [...] La ingovernabilidad esta tan debilitante como la dictadura, aunque tenga menos gravedad normativa.*⁵⁸⁵

⁵⁸⁴ Ver item 2.6 e o que se disse a respeito.

⁵⁸⁵ Tradução livre: "As instituições complexas devem ter sua complexidade reduzida para se tomarem manejáveis, e neste ponto, as hipóteses de N. Luhmann podem nos ser úteis. [...] Diante da complexidade das instituições políticas, e sobretudo quando tenham se tornado a tal grau confrontadas a ponto de terem travado o seu exercício [...] a factibilidade estratégica deve abrir caminho diminuindo a complexidade e chegando a negociações para alcançar um manejo razoável do Poder Administrativo do Estado, e em outros níveis do exercício do poder. [...] Quando existe uma extrema complexidade das instituições [...] se produz um estado de equilíbrio imobilizante, um estado de ingovernabilidade (próprio das águas estancadas em estado de putrefação). Será necessário regenerar a *potestas* positiva (o exercício delegado do poder do Estado) diferenciada e sempre referida à *potentia* (o poder da comunidade política), para diminuir a complexidade sem perder a articulação do todo. Chegar a consensos negociados que permitam o exercício suficiente do poder do governo. Governabilidade é poder-ser-governo. [...] A ingovernabilidade torna-se tão debilitante como a ditadura, ainda que tenha menos gravidade normativa". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.490-491).

Transportando o raciocínio de Dussel para o propósito da presente investigação, importante chamar atenção para o fato de que essa integração existente entre sociedade política e sociedade civil, própria do Estado ampliado de Gramsci, ao estar plasmada nas atividades e na composição dos conselhos sociais atuando de modo a reduzir as dificuldades e complexidades da atuação estatal⁵⁸⁶, permite que a política pública de cada campo material (saúde, meio ambiente, infância e juventude, assistência social, educação etc.) seja construída de modo consensual, legítimo e compartilhado com a sociedade, procedimento que garante maior governabilidade (ou seja, poder-ser-governo) e caráter obediencial no exercício do poder delegado (*potestas*), conformando-o partir das aspirações da comunidade política, do povo concreto de cada território que, como demonstrado⁵⁸⁷, nunca perde a titularidade do poder em si (*potentia*).

Tem-se aqui, portanto, a primeira hipótese a justificar a identidade política dos conselhos sociais, qual seja, sua inserção na perspectiva da teoria ampliada do Estado permitindo simbiose e reciprocidade no convívio entre sociedade política e sociedade civil não só como expressão decorrente do novo relacionamento que há de existir entre governo e sociedade, mas também como alternativa para incremento de legitimidade das políticas públicas.

Assentada essa primeira perspectiva, passa-se a examinar outra ressonância ético-política relevante para os conselhos sociais, que consiste na potencialização e no fortalecimento da democracia e, conseqüentemente, estímulo à ampliação da participação política da própria soberania popular.

⁵⁸⁶ Redução de complexidade que se dá pelo simples fato de a política pública ser construída e discutida a partir da conjugação de esforços entre o Estado prestador de serviço e a sociedade destinatária de suas pretensões civilizatórias realizadoras de direitos.

⁵⁸⁷ Ver Capítulo 3 e o que se afirmou em relação a obra *20 teses de Política*.

4.1.2 Os conselhos sociais como espaços de revigoração da democracia (*potentia*, *potestas* e *hiperpotentia*) e de ampliação da participação política e da soberania popular na governança local

*A democracia é um sistema a ser reinventado perenemente [...] é um sistema institucional que terá de saber transformar permanentemente.*⁵⁸⁸

Apesar da democracia ser paradigma sociopolítico de ampla aceitação e triunfo na Modernidade, especialmente no cenário do segundo Pós-Guerra⁵⁸⁹, como já demonstrado no Capítulo 1, um dos desafios e das perplexidades da contemporaneidade reside no fato dos seus conceitos satélites estarem sendo questionados e declarados em crise, o que se evidencia pelas patologias e problemas tanto da representação como da participação. A primeira dificuldade guarda respeito com a diferença entre o poder em si (*potentia*) e o poder delegado (*potestas*), indicativa de que o ator político nunca poderá representar de modo perfeito e totalmente transparente o interesse do cidadão, pois sempre há uma distância entre o governante e o governado, por mais honesta que seja a relação⁵⁹⁰; a segunda causa deriva da

⁵⁸⁸ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.110.

⁵⁸⁹ COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010. p.221.

⁵⁹⁰ "Ya hemos indicado la existencia de un postulado de la representación (como identidad entre representante/representado). La mediación entonces de la representación política es nuevamente una institución simple que nace ante la imposibilidad de la democracia directa en sociedades políticas de millones de ciudadanos en extensos territorios. Como tal, nunca un actor político podrá representar perfecta o transparentemente a nenhum outro; debería ser él/ella misma, y en ese caso no habría representación. Por definición el representante no es el representado y por lo tanto hay una distancia, opacidad, mal-entendido entre el representante y el representado, aunque se establezca la más sincera y honesta relación responsable de cumplir con esa función." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.427). Tradução livre: "Já indicamos a existência de um postulado da representação (como identidade entre representante/representado). A mediação então da representação política é novamente uma instituição simples que nasce ante a impossibilidade da democracia direta nas sociedades políticas de milhões de cidadãos em extensos territórios. Como tal, nunca um ator político poderá representar perfeita ou transparentemente a nenhum outro; deveria ser ele/ela mesma, e neste caso não haveria representação. Por definição, o representante não é o representado e portanto há uma distância, opacidade, mal entendido entre o representante e representado, ainda que estabeleça a mais sincera e honesta relação responsável para cumprir com esta função".

apatia política⁵⁹¹ que porventura pode ser expressada na alienação e no desinteresse do povo em participar das questões da comunidade política.

No já afirmado quadro de complexidade de nossa sociedade, uma das saídas passa pela compreensão de que a produção da política estatal não pode se resumir às instituições tradicionais e precisa ter capacidade de resposta aos problemas coletivos. Possível solução à necessidade de reinvenção perene da democracia⁵⁹² (e consequentemente da emancipação social⁵⁹³) reside no avançar de novas formas de participação coletiva e de inovação democrática vinculadas às mudanças concretas das condições de vida do povo⁵⁹⁴.

Mais do que incrementar a comunicação, a empatia e a sinergia entre as instituições da sociedade política e as expressões civis no perfil de um Estado ampliado gramsciano há pouco mencionado, é preciso gerar espaços plurais que reforcem a autonomia e a diversidade das pretensões dos atores sociais. Trata-se de estimular a

⁵⁹¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2005. p.21; LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: _____ (Org.). **Administração pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p.403.

⁵⁹² "[...] a democracia é um sistema a ser reinventado perenemente." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.110).

⁵⁹³ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.71.

⁵⁹⁴ Demonstrando que a democracia precisa recuperar seu sentido transformador, não se encerrando nas instituições, ao contrário, devendo apostar nas novas formas de participação e inovação democrática para dar resposta aos problemas coletivos, é a posição de Subirats: "[...] *La respuesta sigue siendo: democracia. Una democracia que recupere el sentido transformador, igualitario y participativo que tenía hace años. [...] Desde un punto de vista más estrictamente político, lo primero es entender que la política no se acaba en las instituciones. Y lo segundo es que política quiere decir capacidad de dar respuesta a problemas colectivos. Por tanto, parece importante avanzar en nuevas formas de participación colectiva y de innovación democrática que no se desvinculen del cambio concreto de las condiciones de vida de la gente.*" (SUBIRATS, Joan. Democracia, participación ciudadana y transformación social. In: GÜELL, Pedro Ibarra; GURRUTXAGA, Igor Ahedo. **Democracia participativa y desarrollo humano**. Madrid: Editorial Dykinson, 2007. p.29-33). Tradução livre: "[...] A resposta segue sendo: democracia. Uma democracia que recupere o sentido transformador, igualitário e participativo que tinha há anos. [...] Desde um ponto de vista mais estritamente político, o primeiro é entender que a política não se acaba nas instituições. E o segundo é que a política quer dizer capacidade de dar resposta a problemas coletivos. Portanto, parece importante avançar em novas formas de participação coletiva e inovação democrática que não se desvinculem da mudança concreta das condições de vida da gente".

circulação do poder em instâncias que permitam a reconexão catártica⁵⁹⁵ capaz de converter anseios individuais subjetivos em projetos coletivos de índole objetiva de modo a possibilitar que as pessoas sem voz tenham seus pleitos incorporados mediante o aprendizado e o exercício pedagógico da cidadania na cotidiana transformação das próprias vidas⁵⁹⁶.

⁵⁹⁵ A expressão *catarse* tem origem gramsciana, significando uma passagem elevadora de consciência, a transição do econômico para o ético, uma amplitude de visão que pensa no futuro e não apenas no que é imediato. No contexto empregado quis-se marcar a transcendência do individual (subjetivo) para o coletivo (objetivo). "É filosofia a concepção de mundo que representa a vida intelectual e moral (*catarse* de uma determinada vida prática) de todo um grupo social concebido em movimento e considerado, consequentemente, não apenas em seus interesses atuais e imediatos, mas também nos futuros e mediatos; é ideologia toda concepção particular dos grupos internos da classe que se propõem a ajudar a resolver problemas imediatos e restritos. [...] Essa ausência de 'expansividade' entre as grandes massas é o testemunho do caráter restrito, imediatamente prático, da filosofia da liberdade" (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v.1. p.302-303). "Pode-se empregar a expressão '*catarse*' para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isto significa, também, a passagem do 'objetivo ao subjetivo' e da 'necessidade à liberdade'. A estrutura, de força exterior que esmaga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas. A fixação do momento '*catártico*' torna-se assim, parece-me, o ponto de partida de toda a filosofia da práxis; o processo catártico coincide com a cadeia de sínteses que resultam do desenvolvimento dialético" (p.314-315). "Todas as esferas do social são atravessadas pela política. A política como *catarse*, a passagem do objetivo para o subjetivo, ou seja, o processo em que uma classe supera os seus interesses econômicos, corporativos imediatos e se eleva a uma dimensão universal capaz de gerar novos sentidos." (DORNELLES, João Ricardo W. Antonio Gramsci. In: BARRETO, Vicente de. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Editora Unisinos; Renovar, 2006. p.385-386).

⁵⁹⁶ *"Si la apuesta es trabajar en los cruces entre instituciones y movimientos sociales, entre política institucional y política no convencional, combinando democracia representativa y democracia participativa en una perspectiva de democracia igualitaria, con incidencia política y con voluntad transformadora, deberán escogerse o planterse temas, problemas y formas de hacer que conecten bien con esa perspectiva. [...] Pero sin caer en una pura experimentación, ya conocida, que sólo busque mejorar la << comunicación>>, la << empatía>>, las << sinergias>>, entre instituciones y sociedad. No se trata simplemente de desafiar a la política convencional, sino de trabajar en los límites de lo convencional. Lo que se precisa es generar espacios de autonomía [...] reconectar proyectos individuales y colectivos, trabajando con políticas que incorporen a los sin voz, aprendiendo a ser ciudadanos en lo cotidiano, participando en la transformación concreta de las condiciones de vida."* (SUBIRATS, Joan. Democracia, participación ciudadana y transformación social. In: GÜELL, Pedro Ibarra; GURRUTXAGA, Igor Ahedo. **Democracia participativa y desarrollo humano**. Madrid: Editorial Dykinson, 2007. p.32-35). Tradução livre: "Se a aposta é trabalhar nos cruzamentos entre instituições e movimentos sociais, entre política institucional e política não convencional, combinando democracia representativa e democracia participativa em uma perspectiva de democracia igualitária, com incidência política e com vontade transformadora, deverão serem escolhidos temas, problemas e formas de fazer que conectem bem essa perspectiva.. [...] Contudo sem cair em uma experimentação, já conhecida, que somente busca melhorar a <<comunicação>>, a <<empatia>>, as sinergias entre instituições e sociedade. Não se trata simplesmente de desafiar a política tradicional, senão de trabalhar nos limites do convencional. O que precisa é gerar espaços de autonomia [...] reconectar projetos individuais e coletivos, trabalhando com políticas que incorporem aos sem voz, aprendendo a serem cidadãos no cotidiano, participando na transformação concreta das condições de vida".

Não há como se fazer adequadas políticas públicas desde uma posição hierárquica de poder estatocêntrica, sem estimular o cidadão a participar democraticamente deste processo, como bem aponta Subirats:

*Lo relevante no es tanto diseñar buenas políticas para resolver los problemas de la gente desde una posición jerárquica de poder, conocimiento y 'expertise', sino implicar a la gente en la definición de los puntos problemáticos y en el desarrollo de las alternativas que puedan buscarse, aceptando que conocimiento es plural y las políticas deben compartirse desde sus momentos iniciales para que sean efectivas. Se trata, por tanto, de reconocer la pluralidad de las fuentes de transformación social y política, superando esa visión estatocéntrica.*⁵⁹⁷

Assimilada a ideia de que vivemos em uma democracia danificada à espera de restauração⁵⁹⁸, tomando por base as considerações já feitas por ocasião do Capítulo 1, cumpre reconhecer que o avanço na luta das transformação sociais não se dará sem uma democracia de *alta intensidade* de matriz participativo-deliberativa, em muito diferente do modelo representativo minimalista procedimental atualmente vigente. O desafio consiste na busca incessante do novo a partir de instrumentos que possam atuar de modo *contra-hegemônico*, fortalecendo as *subjetividades rebeldes*⁵⁹⁹ e os pensamentos turbulentos.

A reinvenção da emancipação social tem um viés epistemológico, teórico e político⁶⁰⁰ e, especialmente neste último plano, é que há de se tratar da necessidade de potencialização radical da democracia para que as mudanças esperadas se efetivem.

Reforçando a necessidade de se criarem instituições que permitam a possibilidade de uma participação mais direta e no nível da base de parte dos cidadãos é a lição do próprio Dussel:

⁵⁹⁷ SUBIRATS, Joan. Democracia, participación ciudadana y transformación social. In: GÜELL, Pedro Ibarra; GURRUTXAGA, Igor Ahedo. **Democracia participativa y desarrollo humano**. Madrid: Editorial Dykinson, 2007. p.35.

⁵⁹⁸ BOVERO, Michelangelo. Isto é democracia? In: SCHÜLLER, Fernando; AXT, Günter; DA SILVA, Juremir Machado da. **Fronteiras do pensamento: retratos de um mundo complexo**: São Leopoldo: Editora Unisinos, 2008. p.334.

⁵⁹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.11, 24; SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.338.

⁶⁰⁰ SANTOS, **Renovar a teoria...**, *op. cit.*, p.17.

*Por nuestra parte, como se verá repetidamente, deseamos indicar, además de lo sugerido, la necesidad y la creación de instituciones que den la posibilidad de una participación directa (en el nivel de la base, distrital o del barrio) por parte de los ciudadanos autónomos (que deberían organizarse paralelamente a las instituciones de la representación) desde abajo.*⁶⁰¹

É nessa tensão entre a regulação e a emancipação social, na discrepância entre experiências e expectativas⁶⁰², um dos problemas centrais da Modernidade ocidental, que cada conselho social, no cumprimento de suas funções dentro do seu respectivo campo político de atuação, tem tudo para se constituir como espaço relevante para o fortalecimento da própria democracia.

Na já demonstrada divisão que Dussel faz do poder entre *potestas* (poder em si) e *potencia* (poder delegado) há de ficar claro que os conselhos sociais são espaços de exercício do poder em si (*potentia*) pela comunidade, seja mediante participação direta de cada cidadão, seja por representação deste por organização, movimento popular ou social dentro de uma universalidade englobante de reivindicações diferenciais⁶⁰³.

É nesse contexto que os conselhos, ao projetarem a categoria da sociedade civil, podem abrir possibilidades transformadoras nas democracias contemporâneas.⁶⁰⁴ Mais do que complementarem a democracia representativa, os conselhos são, para usar as outras duas divisões do poder concebidas por Dussel (poder obediencial e poder fetichizado)⁶⁰⁵, formas de emprestar maior tônica de realidade obediencial (e não fetichizada) à política, mitigando o problema da ficção simbólica do povo como soberano (princípio da soberania popular inscrito no artigo 1.º da Constituição)

⁶⁰¹ Tradução livre: "Por nossa parte como se verá repetidamente, desejamos indicar, além do sugerido, a necessidade e criação de instituições que permitam a possibilidade de uma participação direta (no nível da base, distrital ou do bairro) por parte dos cidadãos autônomos (que deveriam organizar-se paralelamente às instituições de representação), desde baixo". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.315).

⁶⁰² SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.18.

⁶⁰³ Aqui Dussel vale-se dos marcos teóricos de Boaventura de Sousa Santos e de E. Laclau. (DUSSEL, Enrique. **20 tesis de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.90).

⁶⁰⁴ ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.70, jan./mar. 2012.

⁶⁰⁵ As quais já foram igualmente mencionadas no Capítulo 3 deste trabalho, mais especificamente quando do exame das teses 2 a 5 da política.

não se efetivar na prática. Diz-se isso também porque, conforme se verá com maior minudência por ocasião do reflexo da dimensão jurídica, o controle social exercido pelo conselho pode propiciar direcionamento e consequente restrição da discricionariedade do governante como agente do poder delegado, o qual, em tese, não mais dispõe da liberdade para fazer o que bem entende ou indica seu interesse egoístico e particular. Ao reduzir a margem de liberdade excessiva do gestor, submetendo-o a controle social-popular do poder cidadão no que tange às políticas públicas elaboradas, tem-se mais uma demonstração do quanto os conselhos sociais contribuem para qualificação e fortalecimento da democracia como sistema de governo, outro traço notável de sua expressão política na atualidade.

Como afirma Coelho e Nobre e já foi demonstrado anteriormente, a participação e a deliberação aparecem no centro de um grande debate sobre a renovação da democracia, proposta para a qual conselhos, ao lado das conferências, das audiências públicas, dos fóruns etc., concorrem como expressivos canais de inovação.⁶⁰⁶ Consoante também afirma González, os conselhos sociais controladores de políticas públicas são organismos complementares à democracia representativa⁶⁰⁷; mais do que isso, como afirma Leal, consistem em instrumentos de ampliação e radicalização de uma democracia social⁶⁰⁸.

Por mais que se possa questionar o fato de que os conselhos ainda não são capazes de fazer circular uma política realmente nova, especialmente porque inegavelmente existem muitos obstáculos internos e externos ao seu desenvolvimento⁶⁰⁹, cumpre reconhecer que esses colegiados democráticos, ao permitirem a coexistência e complementaridade entre diversos modelos de democracia (representativa, participativa,

⁶⁰⁶ COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.11.

⁶⁰⁷ GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e conselho de controle de políticas públicas**: uma análise comparativa. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. p.23.

⁶⁰⁸ LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: _____ (Org.). **Administração pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p.402.

⁶⁰⁹ Alguns dos quais já mencionados quando da apresentação dos conselhos no Capítulo 2.

deliberativa e radical)⁶¹⁰, podem tornar-se locais onde se mostra possível conceber um *novo modo de produção de conhecimento*, representando *não apenas alternativas, mas um pensamento alternativo às alternativas*⁶¹¹.

Todavia, para que esta característica se efetive, cumpre entender que os conselhos sociais devem ser mantidos distante dos extremos, conservando sua ação estratégica⁶¹². Nem espaços conservadores "transformistas" cooptados⁶¹³ *aquém* do que podem alcançar, muito menos instância utópica permanentemente irrealizável situadas *além* da ordem de factibilidade; antes, espaço funcional crítico e livre que, ao mesmo tempo em que reconhece suas limitações, não deixa de lado o necessário horizonte transformador da realidade.

Diante disso é possível entender que a divulgação adequada do papel e das funções dos conselhos sociais, do mesmo modo que o incremento da participação política e popular da comunidade nesses espaços descentralizados de compartilhamento e exercício do poder cidadão, à luz de todas as premissas até aqui mencionadas, são pressupostos para, mais do que reequilibrar a relação *potentia/potestas* por um viés propriamente obediencial, tornar os colegiados como instrumentos de *hiperpotentia*.⁶¹⁴

⁶¹⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.75. Ver nesse sentido, também o que se afirmou quando do exame do item 2.6.

⁶¹¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

⁶¹² Ver Capítulo 3, mais especificamente a sexta tese da política de Dussel.

⁶¹³ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.20; SANTOS, **A gramática...**, *op. cit.*, p.338. Também a respeito do tema, valiosa a lembrança de Leal: "[...] pela própria tradição histórica de manipulação ideológica e corporativa destes espaços, não raro a inexistência de critérios e ações para garantir o equilíbrio social e cultural dos conselheiros nestes procedimentos, em nome de valores e princípios eleitos para serem perseguidos (inclusive normativo-constitucionais), leva à cooptação casuística dos Conselhos e dos conselheiros, servindo muito mais como comitês administrativos para corporações políticas e econômicas encasteladas nas entranhas institucionais do poder." (LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: _____ (Org.). **Administração pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p.403).

⁶¹⁴ A ideia é apresentada inicialmente na décima segunda tese sobre política de Dussel como "O poder libertador do povo como *hiperpotentia* e o 'estado de rebelião'".

A *hiperpotentia* é a reserva regenerativa em política⁶¹⁵, é a vontade de poder (soberania) do povo⁶¹⁶, consistente na possibilidade de este desenvolver resistência (antipoder)⁶¹⁷ e colocar-se em estado de rebelião⁶¹⁸ diante do poder dominante, aspectos que podem ser experimentados nas funções e na combinação de modelos de democracia inerentes aos conselhos sociais, colegiados vocacionados a realizarem interpelações e reivindicações de monitoramento e controle no âmbito dos mais diversos campos materiais de políticas públicas, as quais consistem nas estratégias de intervenção e regulação do Estado para atendimento das questões sociais⁶¹⁹.

Reconhecer os conselhos sociais como espaços de *hiperpotentia*⁶²⁰ é fazer prevalecer a *vontade-de-viver* da comunidade em detrimento da *vontade-de-poder* do governante, viabilizando a tomada de consciência crítica (incluindo a percepção de "ser" povo) capaz de estabelecer dissidências e até mesmo insurreições para abalar, quando não para fazer ruir um consenso até então dominante, permitindo a criação rebelde e insurgente, por meio da ação de um poder libertador (e não dominador) que vem "de baixo", do "bloco social dos oprimidos", de algo verdadeiramente novo e mais legítimo, enfim, transformador. Nesse sentido, melhor esclarecendo o modo como se arquiteta este poder edificado da base como práxis de libertação, é a lição de Dussel:

⁶¹⁵ "Pode-se agora entender que o 'popular' é o próprio do povo em sentido estrito (referente ao 'bloco social dos oprimidos', que em política é a última referência e reserva regenerativa (*hiperpotentia*), *mas ainda em-si*." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.94).

⁶¹⁶ "[...] a hiperpotentia é o poder do povo, a soberania e autoridade do povo [...] que emerge nos momentos criadores da história para inaugurar grandes transformações ou revoluções radicais." (*Ibid.*, p.100).

⁶¹⁷ "Esse antipoder diante do poder dominador, esta *hiperpotentia* diante da *potentia*, efetua eficazmente a transformação da *potestas*, agora a serviço do povo." (*Ibid.*, p.101).

⁶¹⁸ "Tudo começa quando aparece fenomenicamente, à luz do dia, a *hiperpotentia* como 'estado de rebelião'." (*Id.*).

⁶¹⁹ CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília; UDE, Walter. **Políticas públicas**. 2.^a reimp. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p.11.

⁶²⁰ Última referência e reserva regenerativa (DUSSEL, *op. cit.*, p.94).

Os movimentos populares, o povo, devem 'construir o poder de baixo' – diz-se frequentemente nas reuniões de Porto Alegre. O poder do povo, como *hiperpotentia* crítica, constrói-se 'em baixo' (e não só 'de' baixo). Esse poder tem como sede o próprio povo. O que se 'constrói' (não se toma) é a acumulação de força, a unidade; são as instituições e a normatividade subjetiva dos agentes. Depois vem o exercício delegado do poder (a potestas). Nesse sentido, a práxis de libertação é essa própria 'construção'. É a ação dos sujeitos que se tornaram atores, os quais constroem o novo edifício da política a partir de uma nova 'cultura' política.⁶²¹

Especialmente no âmbito de uma realidade latino-americana permeada de negatividades, é pela via da *hiperpotentia* que a tensão existente entre a *potentia* (poder em si, sempre atribuído e titularizado no povo) e a *potestas* (poder delegado exercido pelo governante) resolve-se em favor do primeiro aspecto não só para afastar a incidência *imediata* de um poder opressivo e dominador, mas para garantir, *mediatamente*, se preciso por meio de um direito de resistência ou rebelião⁶²², a perpetuação da política o mais próxima possível da vontade originária e legitimamente popular. Mais do que isso, a *hiperpotentia* permite estabelecimento de novas determinações.

Destacando a contraposição da vontade-de-viver ante a vontade-de-poder, a possibilidade de atenção à exterioridade do outro, de desenvolvimento de consciência crítica geradora de dissidência em busca da transformação da ordem política vigente como forma de expressar a materialização do poder cidadão em estado de rebelião e protesto, cumpre transcrever a articulação desses aspectos a partir do raciocínio de Dussel:

As vítimas do sistema político vigente não-podem-viver plenamente (por isso são vítimas). Sua Vontade-de-Viver foi negada pela Vontade-de-Poder dos capitalistas. Essa Vontade-de-Viver contra todas as adversidades, a dor e a iminente morte se transforma em uma infinita fonte de criação do novo. Aquele que nada tem a perder é o único absolutamente livre diante do futuro. A vontade dos sujeitos singulares nos movimentos, no povo, volta a adquirir o ethos da valentia, do arrojo, da criatividade. A primeira determinação do poder (como *potentia*) é a vontade. O povo a recupera nos momentos

⁶²¹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.128.

⁶²² Dussel contextualiza este estado de rebelião citando como exemplo a mobilização de 20 de dezembro de 2001, quando a população argentina saiu às ruas e, aos gritos de "Que se vayan todos!", estabeleceu-se como última instância verdadeira do poder, promovendo a queda, na ocasião, do governo de Fernando de la Rúa. O mesmo pode ser dito por outros movimentos recentes, tais como o Occupy Wall Street ocorrido em Nova Iorque, os indignados na Praça do Sol na Espanha ou mesmo "a primavera árabe", tal como ocorreu com a derrubada do poder ditatorial no Egito.

conjunturais de grandes transformações. [...] A *conatio vitae conservandi* impulso para conservar a vida) transforme-se em um impulso vital extraordinário. Rompe os muros da Totalidade e abre no limite do sistema um âmbito pelo qual a Exterioridade irrompe na história. [...] Esta vontade é a primeira determinação de um momento do desenvolvimento do conceito de poder. A mera *potentia* transforma-se em algo novo, distinto, que opera a partir dos oprimidos, dos excluídos, da exterioridade. Mas o poder libertador é algo mais. [...] O poder dominante se funda em uma comunidade política que, quando era hegemônica, unificava-se pelo consenso. Quando os oprimidos e excluídos tomam consciência dessa situação, tornam-se dissidentes. A dissidência faz perder o consenso do poder hegemônico, o qual, sem obediência, se transforma em poder fetichizado, dominado, repressor. [...] Sua consciência crítica cria um consenso crítico em sua comunidade oprimida, que agora se põe como dissidência ao consenso dominante. Trata-se de uma 'crise de legitimidade', 'crise de hegemonia', caos anterior e que antecipa a criação de uma nova ordem. Esse consenso crítico do povo não pôde ser descoberto nem pela primeira Escola de Frankfurt, nem por K.-O. Apel ou J. Habermas. [...] Nós, por outro lado, devemos nos articular a esse ator coletivo, bloco que nasce e pode desaparecer segundo conjunturas, chamado povo, ou novos movimentos sociais de grande vitalidade, que constroem 'o poder de baixo'. O povo toma, então, a 'consciência-para-si'. Reconstrói a memória de suas lutas, feitos esquecidos e ocultos na história dos vencedores, como assinala Walter Benjamin. [...] Consciência de ser povo. Ser (a) à Vontade-de-Vida e (b) consenso crítico da situação em que se encontram e dos motivos da luta e o projeto da ordem novo (porque 'outro mundo é possível') adiciona-se o descobrimento na própria luta de (c) factibilidade da libertação, do alcançar nova hegemonia, de transformar de maneira parcial ou radical (e neste último caso pode-se falar de revolução) a ordem política vigente, temos as três determinações do poder do povo, da hiperpotentia. [...] a *hiperpotentia* é o poder do povo, a soberania e autoridade do povo. [...] esse antipoder diante do poder dominador, esta *hiperpotentia* [...] Tudo começa quando aparece fenomenicamente, à luz do dia, a hiperpotentia como 'estado de rebelião' [...] O povo então aparece como o ator coletivo, não essencial nem metafísico, mas sim conjuntural, como um 'bloco' que se manifesta e desaparece, com o poder novo que está sob a práxis de libertação anti-hegemônica e da transformação das instituições.⁶²³

É por conta dessa característica política de se constituírem até mesmo em expressões de uma democracia robusta e radical, que, no âmbito da realidade brasileira, os conselhos sociais como *novas institucionalidades participativas*⁶²⁴, no exercício de sua capacidade deliberativa, podem estabelecer novas orientações e direcionamentos no poder de modo a conformá-lo com uma soberania verdadeiramente popular, em que os governantes, como reza o lema zapatista sempre lembrado por

⁶²³ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.97-102.

⁶²⁴ Ver ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.73, jan./mar. 2012.

Dussel⁶²⁵), ao invés de *mandarem simplesmente mandando, mandem obedecendo* ao povo.

Para além dos benefícios constatáveis na realidade política objetiva, como outra decorrência positiva da identidade política dos conselhos, há de se reconhecer o fato de essas instâncias de participação ampliada exercerem o papel de genuínas agências culturais responsáveis pela socialização política e promoção educativo-pedagógica para fortalecimento da cidadania e da democracia, seja diretamente para os membros não governamentais (e movimentos sociais) que o integram, seja indiretamente para a sociedade neles representada que pode acompanhar e se beneficiar com o bom desempenho de suas atividades.⁶²⁶

Os conselhos são *novas gramáticas sociais*⁶²⁷ determinantes de que a democracia da ordem política vigente não se resuma ao modelo normativo representativo, mas, ao contrário, incorpore e absorva novas e combinadas formas⁶²⁸: participativas, deliberativas, quando não propriamente radicais. Ao permitirem o tempero de uma democracia eminentemente representativa por momentos de democracia direta nas modalidades participativa/participativa/radical, os conselhos sociais cumprem com o princípio formal essencial de legitimidade justificador de sua criação, permitindo que seja revigorada crenças na democracia, na política e, conseqüentemente, na própria função do Estado, medida absolutamente necessária

⁶²⁵ "En este caso los que mandan a la comunidad política como representantes (potestas) no <<mandan mandando, sino que mandan obedeciendo>>-como enuncia el principio democrático originário de todo gobierno proclamado por el Movimiento Zapatista chiapaneco". Tradução livre: "Neste caso os que mandam na comunidade política como representantes (potestas) <<mandam mandando, ao invés de mandarem obedecendo>> como enuncia o princípio democrático originário de todo governo proclamado pelo Movimento Zapatista chiapaneco". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.423).

⁶²⁶ Nesse sentido merece atenção estudo de Mário Fuks, pesquisa de campo feita mediante entrevistas com Conselheiros Municipais de Saúde de Curitiba de 1999/2001 apontando: "Os membros [...] não apenas se interessam e se informam sobre política; eles também demonstram confiança em si próprios como atores políticos. O sinal mais evidente nesse sentido é o alto grau de 'competência política subjetiva' dos conselheiros." (FUKS, Mário. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, Mário, PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. **Democracia e participação**: os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p.17).

⁶²⁷ A inspiração tem origem em: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

⁶²⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.77-78.

em contexto em que a corrupção, especialmente pela forma como é divulgada pela grande mídia (com sensacionalismo efêmero e sem conteúdo crítico-informativo com poder mobilizatório), não raras vezes dissemina conformismo e alienação.

Os conselhos sociais são, portanto, novas instituições democráticas incluídas no sistema democrático empírico brasileiro⁶²⁹, espaços criados e vocacionados para ampliação da participação política dos cidadãos e do povo para além das formas clássicas envolvendo as instâncias representativas de partidos políticos e sindicatos.

A compreensão da natureza política dos conselhos sociais e o potencial de benefício que sua existência acarreta para a própria democracia, como espaços de participação, constituem características que podem ser melhor compreendidas a partir de outro ponto fundamental para explicitar a dimensão política dos conselhos sociais: a assimilação de que os conselhos são respostas adequadas ao fortalecimento do *poder local*⁶³⁰ em reação à exigência de governabilidade formulada pela pressão global e internacional.

Os conselhos sociais também são expressões do *espaço-tempo* atual capazes de gerar a construção de um contrato social de tipo novo pautado pela inclusão e pela valorização da *localidade*⁶³¹ de uma determinada comunidade política ou povo concreto. Afinal, como bem salienta Gohn: "O novo cenário desenhado nos últimos anos apresenta-nos uma realidade onde as práticas e as experiências locais tem relevância"⁶³².

Esse exercício de controles e condicionamentos no rumo das políticas públicas, qualquer que seja o campo de mediação material (ex: saúde, educação, assistência

⁶²⁹ A propósito da diferenciação entre modelos e sistemas, bem como no que diz respeito ao fato da democracia, como princípio, incluir instituições, remetemos à leitura de Dussel. *"La democracia, como principio, con postulados, modelos o sistemas, siempre incluyen estas instituciones que fueron surgiendo a través de los siglos en diferentes comunidades políticas que fueron posteriormente asumidas por el resto."* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.426, especificamente). Tradução livre: "A democracia, como princípio, com postulados, modelos ou sistemas, sempre inclui as instituições que foram surgindo através dos séculos em diferentes comunidades políticas que foram posteriormente assumidas pelas demais".

⁶³⁰ Reporta-se aqui ao que já restou dito por ocasião da abordagem contemporânea da democracia feita no Capítulo 1, item 1.3.

⁶³¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.338 e 339.

⁶³² GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001. p.169.

social, meio ambiente, infância e juventude, idoso, pessoa com deficiência etc.) antes de ser inimaginável ou inviável, é decorrência de uma nova forma de se pensar e se fazer democracia de modo mais vigoroso e permanente, com proximidade entre o governante produtor da política por delegação e o povo titular do poder por ele representado.

Conforme defendem Avritzer e Boaventura de Sousa Santos, se a democracia assume um lugar central no campo político na atualidade, o simples fato de os conselhos sociais revitalizarem a democracia por si só justifica a dimensão política da sua existência.⁶³³

Os conselhos, apesar de serem instâncias formais, situam-se dentro da atmosfera de uma esfera pública ampliada capaz de propiciar uma governança local que estimula e amplia a possibilidade de participação política do povo na sinalização das suas prioridades, carências e necessidades, otimizando as chances do governo reagir adequadamente frente a esses problemas.

A concepção da esfera pública deliberativa sustentada por Habermas⁶³⁴, ao defender a necessidade das reivindicações saírem do campo informal do "mundo da vida" por intermédio do *poder comunicativo* para exercerem influência sobre o *poder administrativo* do "sistema" responsável pela institucionalização das decisões políticas⁶³⁵, encontra nos conselhos sociais importantes arenas funcionais, verdadeiros espaços de intermediação e "caixas de ressonância" existentes nos mais diversos níveis federativos que asseguram porosidade necessária à consolidação de uma democracia mais legítima⁶³⁶.

⁶³³ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39.

⁶³⁴ Reporta-se aqui às considerações já feitas por ocasião do Capítulo 1.

⁶³⁵ LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelos teóricos e discursos críticos. **Revista Kriterion**, Belo Horizonte, n.121, p.227-258, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/kr/v51n121/12.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

⁶³⁶ Endossam-se aqui as considerações já feitas sobre democracia no Capítulo 1, item 1.3.

Tomando por base a relação existente entre os significantes do "poder local"⁶³⁷ (sinônimo indicativo da força social de uma comunidade organizada) e a "esfera pública"⁶³⁸ (como garantia para surgimento de novas estruturas instituintes de poder na sociedade civil), elementos cuja convivência produz o *significado* da "governança"⁶³⁹ como novo paradigma da ação pública estatal, cumpre enxergar a possibilidade emancipatória de os conselhos sociais contribuírem, como interlocutores públicos, para a ressignificação da política (e conseqüentemente da democracia) a partir dos instrumentos disponíveis à sua atuação, conforme destaca a proposta de Gohn:

⁶³⁷ "O poder local foi redefinido como sinônimo de força social organizada como forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado empowerment ou empoderamento da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento autossustentável com mediação de agentes externos [...]" (GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.38).

⁶³⁸ "A construção de outros atributos e significados ao poder local, ao final do século XX, possibilitou trazer para o centro do debate outro conceito, muito caro à teoria democrática: o de *esfera pública*. Avritzer (2000), apoiando-se em J. Habermas, Jean Cohen e Andrew Arato etc., afirma que este conceito foi a renovação mais importante na teoria democrática no século XX. Trata-se de uma esfera que comporta a interação entre os grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais, etc. A natureza dessa esfera é essencialmente política argumentativa. É um espaço para o debate, face a face, dos problemas coletivos da sociedade diferenciado do debate no espaço estatal propriamente dito. A emergência ou alargamento de uma esfera pública na contemporaneidade possibilitou, segundo Habermas, a dessacralização da política [...] Esse fato abriu espaço para que organizações da sociedade civil, ONGs, movimentos sociais e ambientalistas ganhassem novos espaços de poder como estruturas instituintes não formais, no lugar de um instituído ausente, o Estado [...] A esfera pública não estatal é incorporada via novos atores, que entraram em cena nas décadas de 1970/1980, pressionando para obter equipamentos coletivos públicos, melhores condições materiais e ambientais de vida, direitos sociais, cidadania, identidade de raça, etnia, gênero, geracional, etc." (*Ibid.*, p.39 e 40).

⁶³⁹ "Em síntese: a ampliação da esfera pública, por parte de setores organizados da sociedade civil em luta pela construção de suas identidades, e os efeitos das reformas que configuraram novo papel para o Estado na sua relação com a sociedade criaram os elementos para a constituição de um novo conceito na ciência política: o de governança. [...] O conceito de governança alterou o padrão e o modo de pensar a gestão de bens públicos, antes restrita aos atores presentes na esfera pública estatal. [...] Observa-se, também, que o conceito de governança se insere nos marcos referenciais de um novo paradigma da ação pública estatal, em que o foco central das ações não se restringem aos órgãos e aparatos estatais, mas incorpora, também, via interações múltiplas, a relação governo e sociedade. [...] Governança local é um conceito híbrido, que busca articular elementos do governo local com os de poder local. [...] Ele se refere a um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental. [...] A governança local diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política [...]" (*Ibid.*, p.40-41 e 44).

Esse cenário produziu os elementos básicos para [...] governança local, fundamental para o entendimento do objeto central de análise deste trabalho: os conselhos gestores. [...]

[...] a discussão sobre os conselhos gestores. Se compostos por lideranças e grupos qualificados – do ponto de vista do entendimento do seu papel, limites e possibilidades – e articulados a propostas e projetos sociais progressistas, podem fazer política tornando públicos os conflitos; enquanto interlocutores públicos, poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática; em suma, eles podem contribuir para a resignificação da política de forma inovadora.⁶⁴⁰

Como consequência da ampliação da participação política, a implementação e o funcionamento dos conselhos sociais tornam factível a realização republicana de uma verdadeira soberania popular⁶⁴¹ transformadora na qual, mais do que a mera previsão de reconhecimento da comunidade política, dá-se ao povo, no seu conceito complexo⁶⁴², o restabelecimento da verdadeira titularidade da soberania. Essa concepção da soberania popular é relevante para que dois importantes e desejáveis postulados⁶⁴³ da democracia na contemporaneidade, no caso, incremento da democracia direta⁶⁴⁴ e busca de identidade entre representante e representado⁶⁴⁵, tornem-se mais próximos e alcançáveis.

⁶⁴⁰ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.38-48.

⁶⁴¹ Para Dussel, a soberania criticamente democrática da comunidade política é o fundamento da soberania popular, conceito que ele afirma pretender desenvolver no volume da "Crítica" da Política da Libertação, como visto, ainda não editado. (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.423).

⁶⁴² *Ibid.*, p.423-424.

⁶⁴³ Adota-se aqui a compreensão de Dussel no sentido de que o postulado é um princípio de orientação, sendo a sua adoção importante para a produção e reprodução das instituições, bem como para suas transformações críticas. (*Ibid.*, p.417). O postulado é um enunciado impossível de orientação empírica (p.437). É nesse contexto que Dussel utiliza a metáfora do fato da estrela Polar permitir a orientação dos navegadores chineses no Hemisfério Norte, ainda que seja empiricamente impossível alcançá-la. Nas suas palavras (p.416): "*Llamaremos <<postulados democráticos>> a aquellos enunciados logicamente posibles, pero imposibles empíricamente, que sin embargo son criterios de orientación. El intentar cumplir perfecta y empíricamente estos postulados lo hemos llamado <<ilusiones trascendentales>> (utopias imposibles empíricamente)*". Tradução livre: "Chamaremos <<postulados democráticos>> aqueles enunciados logicamente possíveis, mas impossíveis empiricamente, que no entanto são critérios de orientação. O intentar cumprir perfeita e empiricamente estes postulados chamamos <<ilusões transcendentais>> (utopias impossíveis empiricamente)".

⁶⁴⁴ Ver Dussel (*Ibid.*, p.416-417).

Ao permitirem decisões consensuais produzidas em espaços inseridos normatizados por uma filosofia da razão comunicativa que permite ao povo (comunidade real de comunicação) apresentar o discurso de modo simétrico, paritário e sem risco de violência, os conselhos sociais revigoram a democracia para além da ordem vigente, no caminho de um projeto transformador pautado por um princípio de legitimação crítico, libertador e popular. Isso nada mais é do que o cumprimento do princípio crítico-democrático e de transformação estratégica sustentado por Dussel, que busca superar uma democracia liberal enfraquecida e limitada para atingir uma democracia crítico-libertadora, quando não propriamente popular:

O princípio da legitimação crítico ou de democracia libertadora (complementamente afastada da democracia liberal) poderia enunciar-se assim: devemos alcançar consenso crítico, em primeiro lugar, pela participação real e em condições simétricas dos oprimidos e excluídos, das vítimas do sistema político, porque são os mais afetados pelas decisões [...] A democracia crítica-libertadora ou popular (porquanto o povo é o ator principal) [...] ⁶⁴⁶

Para além do positivo impacto político que os conselhos provocam na dinâmica democrática preconizada pelos postulados da Política da Libertação, essa concepção não é diferente quando se trata de analisá-los sob a perspectiva do Pluralismo Jurídico.⁶⁴⁷ Prova disso reside no fato de Wolkmer enaltecer a importância dos conselhos no arcabouço político de uma democracia descentralizada assentada na participação de base, na autonomia local e, inclusive, na realização de um controle social democrático de intervenção contínua e permanente:

Não resta dúvida de que a forma democrática mais autêntica de participação, deliberação e controle é o 'sistema de conselhos', disseminando nos diferentes níveis da esfera e do poder local (bairro, distrito e município). A estrutura geral dos conselhos que pode também compreender 'comitês de fábricas', 'comissões mistas' de espécies distintas ou 'juntas distritais', é, por excelência, a efetivação maior do arcabouço político de uma democracia pluralista descentralizada, assentada na 'participação de base' e no poder da 'autonomia local'. O 'sistema de conselhos' propicia mais facilmente a participação, a tomada de decisões e o controle popular no processo de socialização, não

⁶⁴⁵ Ver Dussel (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.417).

⁶⁴⁶ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.110.

⁶⁴⁷ Em relação ao qual, cumpre lembrar, já foram tecidas considerações preliminares a título de apresentação feita no Capítulo 3.

só na dinâmica do trabalho e da produção, como igualmente na distribuição e no uso social. Ademais, no âmbito do espaço público local, a ordenação político-democrática da estrutura piramidal dos conselhos (internamente composta por comitês de consulta, deliberação e execução) é constituída por uma rede de múltiplas forças sociais distribuídas desde uma escala maior (Conselho Comunitário, Municipal ou Distrital) até níveis menores (Conselho de Bairros, de Favelas, de Fábricas, de Entidades Públicas, de Sindicatos, de Associações Profissionais e Comerciais, de Trabalhadores Urbanos e Rurais etc.). Registra-se que, quando no governo dos Conselhos, o núcleo de poder reside no conjunto dos organismos de base [...]⁶⁴⁸

Do mesmo modo, apostando na crença de que o atual estado de coisas pode mudar, de que o povo, no exercício do seu poder cidadão, pode reassumir a soberania a partir de determinados formados democráticos de participação simétrica e horizontal, um dos quais os conselhos abertos ao povo, assim é o pensamento de Dussel:

Os ventos que vêm do Sul [...] mostram-nos que as coisas podem mudar. O povo reassume a soberania! [...] a produção renovada de seus documentos institucionais, projetos de política educativa, industrial, ecológica, propostas concretas; é necessário que sejam o fruto de procedimentos democráticos com horizontalidade simétrica na participação de todos os membros, em especial pela representação nos partidos das comunidades de bairro, de base, conselhos abertos ao povo onde a democracia direta ensine o cidadão humilde como se participa realmente na política popular (participação que deve depois ser organizada igualitariamente 'para cima' até o Poder cidadão, como o supremo Poder fiscalizador dos demais Poderes do Estado).⁶⁴⁹

Se, como afirma Dussel, a democratização de um sistema empírico deve sempre partir da realidade existente, criando novas instituições em coerência com a cultura política concreta, os conselhos sociais nada mais são de que ferramentas decisivas para consolidação da diretriz de democracia participativo-deliberativa consagrada na Constituição no seu artigo 204, II.⁶⁵⁰

Os conselhos sociais são organismos de expressão de soberania e ampliação da participação política popular e, nesta condição, permitem uma versão mais robusta

⁶⁴⁸ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.258-259.

⁶⁴⁹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.122-123.

⁶⁵⁰ "La <<democratización>> de un sistema empírico debe siempre partir de la realidad existente, creando nuevas instituciones en coherencia con las ya existentes en esa cultura política concreta." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.437). Tradução livre: "A <<democratização>> de um sistema empírico deve sempre partir da realidade existente, criando novas instituições em coerência com as já existentes nesta cultura política concreta".

e encorpada de democracia, uma democracia de maior qualidade⁶⁵¹, coerente com a busca de afirmação do paradigma da vida, o que se dá, no plano político-jurídico, pela realização de direitos fundamentais por intermédio de políticas públicas.

Já tendo sido examinadas duas especificidades concretas da dimensão política dos conselhos sociais, quais sejam, a localização destes no âmbito da teoria ampliada do Estado e a demonstração da repercussão positiva que podem produzir na qualificação da experiência democrática, com os desdobramentos que isso acarreta na participação política e na efetivação de uma soberania verdadeiramente popular idealizada pela Constituição, é tempo de verificar a possibilidade de os conselhos formarem nova hegemonia (e consenso) na realização e legitimação de políticas públicas, assunto que será a tratado a seguir.

4.1.3 Os conselhos sociais como instrumentos para obtenção de uma nova hegemonia na realização de políticas públicas

*La praxis anti-dominadora hace entrar en crisis la hegemonía del orden político vigente y desencadena el proceso de liberación política, en la construcción de la nueva hegemonía.*⁶⁵²

A localização do Brasil no contexto da América Latina, espaço privilegiado de exercício da *colonialidade do poder*⁶⁵³ pela herança do padrão hegemônico eurocêntrico, justifica a necessidade histórica e atual da busca de novos paradigmas capazes de resolver as muitas contradições e desencontros ainda presenciados no

⁶⁵¹ "A qualidade da democracia, nessa visão, seria medida pelo nível de participação política, enquanto o grau de legitimidade dos governos seria dado pela capacidade de satisfazer as demandas populares. Quando as demandas da cidadania se transformam em políticas públicas, a participação política estaria encontrando os seus canais de realização." (SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.673).

⁶⁵² Tradução livre: "A práxis antidominadora faz entrar em crise a hegemonia da ordem política vigente e desencadeia o processo de libertação política, na construção de uma nova hegemonia". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.44).

⁶⁵³ QUIJANO, Aníbal. Os fantasmas da América Latina. In: NOVAES, Adauto. **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Editora Senac, 2006. p.57-58.

exercício do poder político, especialmente na construção de políticas públicas, que, como dito, são canais necessários para a efetivação dos direitos fundamentais que, nesta condição, como se verá com maior ênfase quando do exame dos reflexos da dimensão jurídica, precisam primar pela factibilidade, pela operacionalidade, enfim, pela possibilidade de realização empírica⁶⁵⁴.

Se a política é lugar de luta, resistência, combate, instrumento de viabilização da justiça, do bem comum e da dignidade humana⁶⁵⁵, sendo os conselhos sociais, como visto, expressões políticas localizadas numa concepção ampliada de Estado, corporificação viva de uma revitalização democrática pela via participativo-deliberativa, não há de se hesitar na identificação de todas essas características nas suas condições ideais de funcionamento.

Nesse sentido, um dos fatores que mais pode exercer influência positiva ou negativa no funcionamento dos conselhos sociais consiste na percepção que se tem da hegemonia como categoria da ciência política. Para fim de uma leitura predominantemente gramsciana do conceito, a hegemonia consiste na possibilidade de obtenção de consenso e de aceitação de determinada forma de governar pelos governados, aspecto fundamental que, como bem salienta Gramsci, nem de Maquiavel escapou⁶⁵⁶. É a partir do conceito de hegemonia na sociedade civil e com foco no campo da superestrutura⁶⁵⁷, contraposta à ideia de coerção e de autoridade pela

⁶⁵⁴ A posição é de Dussel: "*Las llamadas políticas públicas responden a esta vertiente administrativa de la factibilidad, de la gobernabilidad*". Tradução livre: "As chamadas políticas públicas respondem a esta vertente administrativa da factibilidade, da governabilidade". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.493).

⁶⁵⁵ WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Introdução à história do pensamento político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.9.

⁶⁵⁶ "[...] embora também no *Príncipe* não falem referências ao momento da hegemonia ou do consenso, ao lado daquele da autoridade ou da força." (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.22).

⁶⁵⁷ A propósito do que Gramsci compara a Bodin e Maquiavel, afirmando que o primeiro partiu de um terreno muito mais avançado e complexo do que o segundo. "Durante as guerras civis na França, Bodin é o expoente do terceiro partido, dito dos 'políticos', que se coloca do ponto de vista do interesse nacional, isto é, de um equilíbrio interno das classes no qual a hegemonia pertence ao Terceiro Estado através do monarca. Parece-me evidente que classificar Bodin entre os 'antimaquiavélicos' é algo absolutamente extrínseco e superficial. Bodin funda da ciência política na França num terreno muito mais avançado e complexo do que aquele oferecido pela Itália a Maquiavel [...] não é o momento da força que interessa a Bodin, mas o do consenso [...] Deve-se notar que, na Itália estudadas por Maquiavel, não existiam instituições representativas já desenvolvidas e significativas para a vida nacional como as dos Estados Gerais na França." (*Ibid.*, p.31-32).

força voltada à sociedade política, que Gramsci desenvolve outra de suas categorias, a da "guerra de posição"⁶⁵⁸, a qual estaria para a hegemonia como a "guerra de movimento" para o exercício da coerção pela força.

Se o campo de luta⁶⁵⁹ para Gramsci deveria ser travado no plano da hegemonia a partir desses termos, a definição da democracia como paradigma dominante na reprodução do poder no tempo contemporâneo e os problemas daí decorrentes somente reforçam a indicação de que há um componente cultural de mobilização e de despertar reivindicatório da sociedade que se mostra fundamental para o êxito tanto da democracia⁶⁶⁰ como das experiências concretas dela decorrentes, como é o caso das instâncias participativo-deliberativas dos conselhos sociais.

É aí que entra em jogo o fato de a hegemonia significar a caracterização de um ambiente político que, sendo favorável, amplia o potencial de aceitação ou manutenção de uma ideia e, de outro lado, sendo contrário, aumenta as chances de sua refutação para a consequente transformação da ordem política vigente e as inovações daí decorrentes.

Demonstrando que esse desejo de inovação tanto pode se dar pela resistência ao que já existe como dado como pela construção de novos parâmetros hegemônicos, oportuno mais uma vez o ensinamento (e a problematização) de Boaventura de Sousa Santos:

⁶⁵⁸ "Ocorre na arte política o que ocorre na arte militar: a guerra de movimento torna-se cada vez mais guerra de posição; e pode-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara de modo minucioso e técnico no tempo de paz. A estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações na vida civil, constitui para a arte política algo similar às 'trincheiras' e às fortificações permanentes da frente de combate na guerra de posição: faz com que seja apenas 'parcial' o elemento do movimento que antes constituía 'toda' a guerra, etc." (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.24).

⁶⁵⁹ "Por isso, é necessário combater o economicismo não só na historiografia, mas também e sobretudo na teoria e na prática políticas. Neste campo, a luta pode e deve ser conduzida desenvolvendo-se o conceito de hegemonia, da mesma forma como foi conduzida praticamente no desenvolvimento da teoria do partido [...]" (*Ibid.*, p.53).

⁶⁶⁰ Regime no qual existem mecanismos permanentes e periódicos de aferição da hegemonia, tal como ocorre diretamente nas eleições e indiretamente, posteriormente, na deliberação dos parlamentares. Nesse sentido Gramsci: "O desenvolvimento do jacobinismo (de conteúdo) e da fórmula da revolução permanente aplicada na fase ativa da Revolução Francesa encontrou seu 'aperfeiçoamento' jurídico-constitucional no regime parlamentar, que realiza – no período mais risco de energias 'privadas' na sociedade – a hegemonia permanente da classe urbana sobre toda a população, na forma hegeliana do governo com o consenso permanentemente organizado (mas a organização do consenso é deixada à iniciativa privada [...]) [...]" (*Ibid.*, p.95).

[...] como poderão os cientistas que trabalham fora dos centros hegemônicos converter a sua excentricidade e relativa marginalidade em energia inovadora? E essa inovação deve limitar-se a construir novas epistemologias contra-hegemônicas ou tem potencial para transformar-se em uma nova hegemonia? E, neste último caso, essa nova hegemonia será melhor que a atual? De que ponto de vista? Para quem?⁶⁶¹

Assim, em se compreendendo a possibilidade de os conselhos sociais impactarem o campo da hegemonia, podendo facilitar a percepção da sociedade sobre temas que merecem atenção e novo direcionamento, elementos de força e elementos de fraqueza do sistema⁶⁶², tem-se aqui mais uma evidência da identidade política presente na atuação desses espaços democráticos.

Por um aspecto, portanto, a *nova hegemonia* a ser propiciada pelos conselhos sociais reside no fato da sua existência permitir que a política, ao invés de ser imposta pela "caneta" e pelo exercício do poder da autoridade, decorra do debate e da discussão argumentativa e supostamente simétrica de diversos segmentos envolvidos e relacionados no âmbito de determinado campo político; aspecto de consenso que, pelo menos em tese, facilita sobremaneira a aceitação e a disseminação da estratégia pensada no âmbito do corpo social.

Como se percebe, dentro do arcabouço teórico gramsciano⁶⁶³, adotado em diversos momentos do presente trabalho, não obstante se deva reconhecer que toda a ciência política baseia-se no fato primordial da existência de *governantes e governados*⁶⁶⁴, uma vez estabelecida a *consciência da massa*⁶⁶⁵ em relação aos

⁶⁶¹ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.16.

⁶⁶² GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.55.

⁶⁶³ Diversas vezes afinado e utilizado com o pensamento Dussel, um dos principais marcos teóricos do presente trabalho.

⁶⁶⁴ Quem indica é Coutinho citando Gramsci. (COUTINHO, Carlos Nelson. **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p.232).

⁶⁶⁵ "Para que a luta sindical se torne um fator revolucionário, é preciso que o proletariado a faça acompanhar pela luta política, ou seja, que o proletariado tenha consciência de que luta pelo socialismo. O elemento 'espontaneidade' não é suficiente para a luta revolucionária: ele jamais leva a classe operária a superar os limites da democracia burguesa existente. É necessário o elemento 'consciência', o elemento 'ideológico', ou seja, a compreensão das condições em que se luta, das tendências fundamentais que operam no sistema dessas relações, do processo de desenvolvimento que a sociedade sofre pela existência em seu seio de antagonismos inelimináveis, etc."

objetivos a serem alcançados, mais do que mera resistência às condições do presente, máxime considerando os ingredientes do Estado ampliado e da democracia participativa já mencionados, aposta-se na possibilidade de se pensar novas e concretas direções políticas e culturais capazes de promover a realização de um novo *bloco histórico*.

Pretende-se o estabelecimento de uma nova relação de forças que possibilite a realização das políticas públicas de modo ascendente, pressionada⁶⁶⁶ de baixo para cima, pautada por uma ideia de alianças⁶⁶⁷ e dirigida pela sociedade civil, não propriamente alimentada pela *ração*⁶⁶⁸ do governante de plantão, como muitas vezes acontece com as instâncias representativas tradicionais (ex: sindicatos, partidos políticos⁶⁶⁹ etc.) no exercício de sua hegemonia, fato agravado no contexto de um presidencialismo de coalizão como ocorre no sistema político e federativo brasileiro, que permite, assim, um *bonapartismo* civil⁶⁷⁰.

(GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v.2: 1921-1926. p.293-294); "[...] nenhuma ação de massa é possível sem que a própria massa esteja convencida das finalidades que quer alcançar e dos métodos a serem aplicados." (p.415).

⁶⁶⁶ "A pressão de baixo exercida pelas massas [...]" (*Ibid.*, p.427).

⁶⁶⁷ Diversas passagens de Gramsci destacam a questão da "aliança" como uma ideia recorrente. "Mas o que importa observar é que o conceito fundamental dos comunistas turinenses não era a 'formula mágica' da divisão do latifúndio, mas a aliança política entre operários do Norte e camponeses do Sul" (*Ibid.*, p.407); "O proletariado pode se tornar classe dirigente e dominante na medida em que consegue criar um sistema de alianças de classe que lhe permita mobilizar contra o capitalismo e o Estado burguês a maioria da população trabalhadora." (*Ibid.*, p.408); "A aliança entre proletariado e massas camponesas exige esta formação; e tanto mais a exige a aliança entre o proletariado e as massas camponesas do Sul." (*Ibid.*, p.434-435). No mesmo sentido Dussel: "A aliança estratégica é possível e necessária. Para tal aliança é preciso que as pessoas se conheçam". (DUSSEL, Enrique. **De Medellín a Puebla: uma década de sangue e esperança**. São Paulo: Loyola, 1981. v.1. p.10).

⁶⁶⁸ "[...] alimentados com a ração governamental." (GRAMSCI, *op. cit.*, p.422).

⁶⁶⁹ A propósito da crítica ao caráter fetichizado dos partidos políticos, defendendo a necessidade de uma transformação profunda nas agremiações, oportuna a crítica de Dussel: "Frequentemente, estes partidos são só *maquinarias eleitorais*, que como fósseis pré-diluvianos ficam em funcionamento quando se divisa no horizonte alguma eleição de funcionários *pagos*. A tentação do salário, o desfrutar do exercício fetichizado do poder, lançam os grupos, setores ou movimentos internos à partilha proporcional (em proporção à sua corrupção, é claro), ao se arrebatarem candidaturas possíveis diante da escandalizada e pública presença do povo, ao qual dizem querer servir e representar. O partido *maquinaria eleitoral* está podre; é inútil para a crítica [...] É um escândalo!" (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.121-122).

⁶⁷⁰ A inspiração é buscada em Losurdo (LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora Unesp, 2004).

É neste ponto que ganha destaque a possibilidade de os conselhos sociais constituírem-se em instrumentos capazes de forjar uma nova *hegemonia*⁶⁷¹, categoria que, na acepção de Gramsci, consiste na direção político-ideológica⁶⁷² fundada no consenso⁶⁷³, diversa da dominação pautada pela força e pela coerção⁶⁷⁴.

Coube a Gramsci⁶⁷⁵, ao destacar a dúplici perspectiva do "centauro maquiavélico", *ferina e humana, da força e do consenso, da autoridade e da hegemonia*, chamar atenção para o fato de que a hegemonia pressupõe atenção um certo *equilíbrio de compromissos*⁶⁷⁶, pacto que se institucionaliza quando o Estado, a partir de uma premissa constitucional de democracia participativa/deliberativa, institucionaliza espaços para discussão qualificada das políticas públicas.

Ao se projetar essa nova hegemonia, focada na realização de demandas populares de modo a ampliar a legitimidade do governo, ao se apresentar uma pretensão de resistência à hegemonia dominante que coloca a sociedade política em posição de desmedida vantagem diante da sociedade civil na condução dos assuntos do Estado, quer-se entender que o conselho carrega a possibilidade de

⁶⁷¹ Que não deixa de ser um modo contra-hegemônico do poder como fruto exclusivo da coerção.

⁶⁷² "A luta do proletariado contra o capitalismo se desenvolve em três frentes: a econômica, a política e a ideológica." (GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v.2: 1921-1926. p.292).

⁶⁷³ A propósito da hegemonia e da sua compreensão como consenso ou como produto inevitável de uma *pós-modernidade celebratória* (aquela de certo modo indolente e que se contenta com o que está posto) e não propriamente de *oposição* (pretensão crítica de não aceitar a naturalização das coisas como algo incapaz de modificar), sobre o tema importante apontar posição de Boaventura de Sousa Santos, autor em relação ao qual, aliás, reproduz-se a seguinte afirmação: "[...] a hegemonia mudou. Até agora ela se baseava na ideia do consenso, de que algo é bom para todos e não somente para os que diretamente se beneficiavam dele; é bom inclusive para os que de fato vão sofrer com isso. A hegemonia é uma tentativa de criar consenso baseada na ideia de que o que ela produz é bom para todos. Mas houve uma mudança nessa hegemonia, e hoje o que existe deve ser aceito não porque seja bom, mas porque é inevitável, pois não há nenhuma alternativa. Isso, a meu ver, torna ainda mais importante a necessidade de uma utopia crítica." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.55).

⁶⁷⁴ COUTINHO, Carlos Nelson. **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p.19.

⁶⁷⁵ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.33-34.

⁶⁷⁶ "O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso." (*Ibid.*, p.49).

exercer e desempenhar papel de protagonismo político na sua essência por uma pauta mais de consenso do que de repressão⁶⁷⁷, função decisiva e transformadora para permitir superação de diversas negatividades que tanto enfraquecem a crença da comunidade política na possibilidade emancipatória da política produzida pelo governo responsável na satisfação das necessidades do povo.

Partindo do abstrato ao concreto⁶⁷⁸, é possível tecer outros raciocínios. Se a política tradicionalmente emanada do Poder Executivo tem origem na escolha feita por servidores públicos de primeiro escalão burocrático, intelectuais tradicionais que, via de regra, são ocupantes de cargo comissionado, ostentando formação solipsista e unilateral capaz de lhe atribuir legitimidade puramente formal e impositiva pelo fato de provir da *potestas* (poder delegado) exercido pela autoridade representante, a política pública controlada e construída nos conselhos sociais compõe-se de modo dialógico e plurilateral, entre governo e sociedade, ostentando legitimidade democrático-participativa capaz de se fazer respeitar muito mais pela autoridade das razões e dos motivos determinantes do poder em si (*potentia*), vale dizer, das escolhas feitas de modo compartilhado com a sociedade. Adotar o segundo modelo em detrimento do primeiro é apostar numa direção político-ideológica fundada no consenso, na convicção de que, como afirma Dussel, a estratégia da política "deve ser elaborada conjunta e democraticamente em todos os níveis"⁶⁷⁹, aspecto que encontra harmonia no funcionamento de órgãos colegiados como os conselhos, os quais, como visto no Capítulo 2, atuam sob o pálio tanto da matriz filosófica da razão comunicativa como da democracia deliberativa/participativa.

Na rearticulação da metáfora componente do Estado pela camada da infraestrutura e superestrutura), partindo do princípio de que Marx já havia operado de forma competente sobre esse primeiro aspecto, focou-se Gramsci, com notável

⁶⁷⁷ A propósito, merece transcrição a posição de Gramsci: "A ditadura do proletariado é expansiva, não repressiva. Nela se verifica um contínuo movimento de baixo para cima, um contínuo intercâmbio através de todas as capilaridades sociais, uma contínua circulação de homens." (GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v.2: 1921-1926. p.240).

⁶⁷⁸ Metodologia que, como dito, foi herdada de Dussel.

⁶⁷⁹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.118.

admiração e influência em Lênin⁶⁸⁰, no exame da superestrutura, que tem na cultura e na hegemonia aspectos decisivos para sua formação.

A partir dessa constatação, do mesmo modo que Gramsci defendia a necessidade de mudança superestrutural na sociedade para que a tomada do poder pudesse ser mantida e perpetuada com estabilidade e sucesso, é possível afirmar que esta nova hegemonia somente será possível se houver condições da sociedade conhecer, cobrar e exercer ocupação produtiva dos conselhos sociais como espaços democracia participativa hoje disponíveis.

Essa nova *hegemonia* passível de ser obtida nos encaminhamentos a serem dados pelo Estado, especialmente no tocante à formatação de políticas públicas, também tem um dado temporal relevante. Parte-se do princípio de que as políticas públicas não devem ser apenas apresentadas e impostas quando já prontas e acabadas desde os gabinetes refrigerados do poder burocratizado, mas sim concebidas e geridas mediante antecedente discussão democrática e com possibilidade de interlocução crítica com a sociedade antes, durante e mesmo depois do resultado tido como final. É a possibilidade para o exercício prévio da razão argumentada que, afinal, distingue o campo político do militar, razão pela qual o primeiro deve ser pautado por uma democracia participativo-deliberativa e o segundo preponderantemente pela imposição e pela força.

A possibilidade de o Estado buscar atuar também pelo consenso, como decorrência do exercício de uma matriz filosófica da razão comunicativa⁶⁸¹, e não apenas pela coerção por meio do funcionamento dos conselhos sociais, não só reforça o caráter desses instrumentos produzirem uma política diferenciada e respaldada pelas intenções constantes na base do povo como também permite implemento de

⁶⁸⁰ "O proletariado internacional teve e ainda tem o exemplo vivo de um partido revolucionário que exerce a ditadura da classe. Teve e não tem mais, desgraçadamente, o exemplo vivo mais característico e expressivo de um líder revolucionário: o companheiro Lênin. O companheiro Lênin foi iniciador de um processo de desenvolvimento da história [...]." (GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v.2: 1921-1926. "Lênin, líder revolucionário", p.237). A propósito disso, afirma Coutinho: "[...] Gramsci toma conhecimento direto do pensamento de Lênin, muitos de cujos textos faz traduzir e publicar em *L'Ordine Nuovo*. Sua admiração por Lênin levou-o a escrever mais tarde, quando da morte do revolucionário russo em 1924, um apaixonado artigo, no qual o compara como autêntico líder à caricatura representada por Mussolini." (COUTINHO, Carlos Nelson. **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p.17).

⁶⁸¹ Sobre a qual já fizemos análise superficial no Capítulo 2 do presente trabalho.

transformações nunca antes experimentadas, propósito firme de todo Estado Constitucional Republicano e Democrático de Direito como é o caso do nosso.

Explorar a possibilidade de os conselhos sociais unificarem e agregarem as diferentes necessidades e reivindicações dentro de um determinado setor de política pública, ouvindo os dois lados da intersubjetividade (público e privado)⁶⁸², de modo a compreender Estado e sociedade civil como realidades organicamente integradas – permitindo-se a manifestação de todos os atores interessados para somente depois optar por seguir esta ou aquela direção, como ocorre, por exemplo, no âmbito do conselho de saúde⁶⁸³ ou da assistência social, marcados por uma composição plural e diversificada que vai além da dicotomia governo e não-governo – bem demonstra a possibilidade de os conselhos sociais serem não apenas lugar de expressão política de uma hegemonia tradicional (dominadora), mas ferramentas de construção de novos postulados e consensos políticos para a chegada de uma nova hegemonia (libertadora).

A hegemonia precisa deixar de ser a falta de alternativas que os pós-modernos celebratórios apregoam, como lembra Boaventura⁶⁸⁴, os quais querem incutir a inexorabilidade de um presente desagradável e indesejado, para resultar na construção de novas bases, de novos consensos críticos que busquem explorar a melhor possibilidade para a satisfação dos interesses de todos os pontos de vista, especialmente dos cidadãos oprimidos e excluídos na satisfação de suas necessidades básicas⁶⁸⁵,

⁶⁸² Dussel afirma que a bipolaridade público-privado é uma das determinações essenciais do político. (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.96-97).

⁶⁸³ Que, como visto, além de estar dividido de modo paritário entre uma composição governamental e não governamental, possui um desdobramento interno que contempla camadas diversas, compostas tanto de usuários do sistema, como trabalhadores da saúde, prestadores de serviços e responsáveis pela gestão.

⁶⁸⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2005. v.1: A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.

⁶⁸⁵ A propósito do papel e da responsabilidade da política no "sul do mundo", importante a constatação de Dussel: "[...] *el político tiene una responsabilidad, regida por una normatividad material urgente, en especial en los países del Sur, cuya población no tiene de ninguna manera garantizado el cumplimiento de las necesidades indicadas, y en ese caso hablar de la prioridad de << necesidades básicas>> (comida, bebida, vestido, habitación, educación primaria, seguridad suficiente, salario garantizado, etc.) en la política no puede dejar de considerarse como relevante. Sin embargo, las filosofías políticas del Norte no prestan la debida atención en su reflexión a estos niveles de la existencia viviente de la comunidad política, porque entre ellos están evidentemente cumplidos con suficiencia. En cambio, en los países pobres postcoloniales se transforman en el objetivo primero y esencial de la política.*" (DUSSEL, *op. cit.*, p.461). Tradução livre: "[...] o político tem uma responsabilidade, regida por uma normatividade material urgente,

aqueles que têm as suas negatividades afloradas, que não apenas passam fome e sede, mas que desejam exercer sua cidadania e participar da vida pública controlando e participando da concepção, avaliação e andamento das políticas nos mais diversos âmbitos.

Demonstrando o processo de crise da hegemonia, a importância do marco de Gramsci e, de modo geral, a possibilidade de articulação de raciocínio nesse sentido, ou seja, corroborando a indicação da importância de uma práxis anti-hegemônica e construtora de nova hegemonia, cumpre transcrever o pensamento de Dussel:

O sistema institucional empírico político vigente exerce o poder hegemonicamente quando a comunidade política aceita-o com consenso suficiente. Isto significa que as reivindicações dos diversos setores sociais foram satisfeitas. Mas quando a situação entra em crise, quando os interesses dos oprimidos ou excluídos não são cumpridos, estes tomam consciência de sua insatisfação, sofrimento, que, ao tornar-se intolerável [...] produz a irrupção de uma consciência coletiva crítica que rompe o consenso e se apresenta como desacordo social. A hegemonia da 'classe dirigente', dizia A. Gramsci, torna-se 'dominante'. É a crise da hegemonia, da legitimidade do sistema político.

A práxis de libertação é crítica enquanto anti-hegemônica, em seu início. Quebra a hegemonia da classe dirigente. É uma práxis cuja eficácia aumenta na medida em que a legitimidade hegemônica o sistema diminui. [...]

Os movimentos sociais, os partidos progressistas críticos, libertadores, devem saber aprender a atuar com inferioridade de forças (físicas, mecânicas, coercitivas), mas contando com o poder que vem 'de baixo' do povo. [...]

É necessário que a práxis da libertação parta do povo, se mantenha em seu elemento, mobilize de dentro e de baixo o ator coletivo histórico do povo [...]

Somente A. Gramsci pôde descrever adequadamente como a classe dirigente, diante da destruição do consenso pelo desacordo popular, passa de hegemônica a dominante. [...] ⁶⁸⁶

Se a práxis da libertação, como pretende Dussel⁶⁸⁷, não é solipsista resultado de um sujeito único (nem líder, nem governante), mas, ao contrário, consiste em postura permeada de atos intersubjetivos, coletivos e de consenso recíproco, espaços de "retaguarda" do próprio povo capazes de educar os movimentos sociais em serem

em especial nos países do Sul, cuja população não tem de nenhuma maneira garantido o cumprimento das necessidades indicadas, e nesse caso falar da prioridade de <<necessidades básicas>> (comida, bebida, vestuário, moradia, educação primária, segurança suficiente, salário garantido, etc.) na política não pode deixar de se considerar relevante. Sem embargo, as filosofias políticas do Norte não prestam a devida atenção em sua reflexão a estes níveis da existência vivente da comunidade política, porque entre eles estão evidentemente cumpridos com suficiência. Em troca, os países pobres pós-coloniais se transformam no objetivo primeiro e essencial da política".

⁶⁸⁶ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.125.

⁶⁸⁷ *Ibid.*, p.119.

cada vez mais atores responsáveis pelos seus destinos, todos esses requisitos estão preenchidos pelo fluxo de funcionamento dos conselhos sociais, contanto que estes estejam desempenhando de modo correto o papel que lhes cabe.

Assim, por exemplo, ao se lutar pela efetivação dos postulados da gratuidade e integralidade zelando pela impossibilidade de terceirização da atenção básica no Sistema Único de Saúde (SUS); ao se defender a necessidade da educação ser prioridade em todos os níveis a partir de planejamento adequado e pautado em incremento orçamentário para a educação com prioridade para determinadas iniciativas como contratuários escolares; ao se batalhar pelo reconhecimento da eficácia do princípio constitucional da prioridade absoluta na destinação privilegiada de recursos públicos para infância e juventude; ao se resguardar necessidade de recursos humanos suficientes e valorizados para que a ideia de um Sistema Único de Assistência Social se efetive de modo verdadeiramente universal; ao zelar para que o princípio de proteção integral do meio ambiente não seja mera retórica e se efetive como premissa capaz de impedir esgotamento dos recursos hídricos pela nefasta e progressiva privatização da água a pretexto de se produzir energia hidrelétrica quando outras fontes renováveis e verdadeiramente limpas são possíveis; todos esses são exemplos de possibilidades emancipatórias⁶⁸⁸ passíveis de serem estabelecidas a partir da existência e funcionamento dos conselhos sociais nas suas mais diversas áreas de atuação, respectivamente, saúde, educação, infância e juventude, assistência social e meio ambiente, dentre outros ramos setoriais.

A democracia deliberativa, e por consequência uma de suas expressões mais relevantes, que são os conselhos, bem articulada e urdida, *consegue ampliar a agenda política*⁶⁸⁹, contanto que exista uma *pluralidade despolarizada*⁶⁹⁰ de modo a indicar a inteligibilidade e articulação de várias frentes de luta dentro de um mesmo espaço para a transformação do poder.

⁶⁸⁸ A propósito da proposta de contribuir para a renovação das ciências sociais e para a reinvenção da emancipação social, é esta a posição de Boaventura de Sousa Santos: "[...] a renovação científica que pretendemos não tem outro objetivo senão o de reinventar a emancipação social". (SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.18).

⁶⁸⁹ Nesse sentido: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.95.

⁶⁹⁰ Vide Santos (*Ibid.*, p.101).

O fato de os conselhos combinarem uma democracia representativa complementada por uma expressão democracia direta representa uma novidade relevante, que não se limita à crítica do que já está dado, apresentando uma alternativa concreta de se imprimir um novo direcionamento:

A ideia de hegemonia habilita-nos a entender que a capacidade de dirigir – isto é, de fixar parâmetros no sentido que desloquem valores e movimentem grandes massas de pessoas – repousa numa 'competência' bem específica: o ator hegemônico é aquele que consegue sair de si, ir aos demais e construir consensos, qualificando-se para governar com metas reformadoras fortes. Ele age para agregar e articular apoios, mas também trabalha com idéias e busca apresentar soluções positivas para os diversos problemas com que se defronta. Faz a crítica do existente, mas também apresenta um projeto para toda a sociedade.⁶⁹¹

Permitir que as vicissitudes na edificação das políticas públicas sejam descobertas, percebidas e, conseqüentemente, corrigidas é uma das relevantes funções políticas passíveis de serem desenvolvidas pelos conselhos sociais. O fato de esses espaços propiciarem permanente monitoramento das inexistências e insuficiências dos programas e ações governamentais permite que a hegemonia vigente decorrente de um determinado entendimento até então aceito como adequado transforme-se em dominação ilegítima da força para, ato seguinte, permitir a construção de uma nova hegemonia libertadora a partir de novos e populares consensos, de uma nova cultura política de participação.

Os conselhos sociais, no seu funcionamento pleno e adequado, são possibilidades significativas de assalto contra-hegemônico a um determinado paradigma dominante capazes de construir novo bloco histórico, de inaugurar outra e substitutiva hegemonia, o que permite que esses espaços democráticos sejam tidos como fontes para decisivas superações e transformações sociais, na melhor medida do que é intencionado por uma das célebres teses de Feuerbach, no sentido de que a realidade, uma vez dada, precisa ser modificada e verdadeiramente transformada⁶⁹², verdadeiro caminho que sai do abstrato para chegar ao concreto.

⁶⁹¹ NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.39.

⁶⁹² Essa a posição de Marx na sua obra seminal *Ideologia Alemã*, mais especificamente nos anexos das Teses de Feuerbach: "Os filósofos apenas interpretaram o mundo diferentemente, importa é transformá-lo." (MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Ideologia alemã**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p.613).

É por isso que se está afirmar que os conselhos sociais são instrumentos para construção de uma hegemonia pautada por novas bases, muito mais ocupada da justiça social e da realização dos objetivos da República, atribuição que enaltece e reforça o fato de que estes têm na sua essência um caráter político decisivo. Esta hegemonia aqui referida, como dito, mede-se pela capacidade de direção e consenso, aqui traduzidas na possibilidade de os conselhos sociais influenciarem e condicionarem as decisões governamentais a partir de seus atos funcionais de controle e, sobretudo, deliberação.

Se a globalização, dentre suas muitas mazelas, acarreta a perda de referenciais locais provocando desinteresse no exercício da cidadania⁶⁹³, outro aspecto importante a ser destacado no fluxograma construtivo desta nova hegemonia reside no fato de os conselhos sociais constituírem-se em subsistemas ou campos de luta (e de esperança⁶⁹⁴) pautados, como visto há pouco, na territorialidade⁶⁹⁵ e na localidade de potencialização da participação política dos cidadãos de modo a qualificar os processos decisórios, aspecto que os reveste de maior legitimidade⁶⁹⁶ e, via de consequência, amplia a capacidade de realização do agir estatal com maior grau de concordância e aceitação de parte do cidadão.

⁶⁹³ A respeito das mazelas da globalização econômica no plano jurídico e político: LIMA, Abili Lázaro Castro de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.

⁶⁹⁴ A propósito disso, Dussel deixa claro que um dos níveis da práxis crítica e anti-hegemônica consiste nos postulados políticos que são condições de possibilidade de todo o resto, ocasião em que salienta que "sem a esperança (tão estudada por Ernst Bloch) de um futuro que terá de se tornar possível, não há práxis crítica libertadora." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.117).

⁶⁹⁵ "A esperança não reside, pois, num princípio geral que providencia por um futuro geral. Reside antes na possibilidade de criar campos de experimentação social onde seja possível resistir localmente às evidências da inevitabilidade, promovendo com êxito alternativas que parecem utópicas em todos os tempos e lugares excepto naqueles em que ocorreram efectivamente" (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2005. v.1: A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. p.36).

⁶⁹⁶ DA SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Orgs.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010. p.17: "[...] a inovação e o aperfeiçoamento das tradicionais instituições democráticas podem ocorrer com a incorporação de uma ideia em princípio muito simples: de que a participação do cidadão qualifica os processos decisórios, tornando-os mais legítimos."

Ao permitirem a reordenação de políticas públicas na direção de governança democrática, ao se apresentarem como instrumentos de fortalecimento da cidadania e participação política na mediação na relação da sociedade com o Estado, os conselhos sociais não só reforçam a sua roupagem marcadamente política como apresentam-se como instâncias inovadoras capazes de estimular a produção de consenso, como visto, principal traço derivado desta nova hegemonia pretendida. A propósito da possibilidade de os conselhos sociais cumprirem com este papel, importante as palavras de Gohn:

Os conselhos gestores são analisados quanto às novidades e inovações que trouxeram, assim como às suas metas, problemas, obstáculos, desafios políticos e impactos na gestão das políticas sociais urbanas. Destacam-se nas inovações o fato de os conselhos conterem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governança democrática [...] têm buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com maior interação entre o governo e a sociedade. De fato, os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado [...]⁶⁹⁷

A compreensão de que a crise hegemônica⁶⁹⁸ de determinados padrões serve como provocação para propiciar uma práxis de libertação geradora de novos consensos para atendimento mais adequado das necessidades de reprodução, manutenção e incremento da vida – dimensão material que, como afirmado, deve(ria) ser predominante na política – encontra no povo e nos movimentos sociais os

⁶⁹⁷ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.87-88.

⁶⁹⁸ A ideia de crise da hegemonia encontra-se bem explicada em Gramsci como ausência de reconhecimento, como contraste entre representantes e representados. "Em um certo ponto de sua vida histórica, os grupos sociais se separam de seus partidos tradicionais, isto é, os partidos tradicionais não são mais reconhecidos como sua expressão por sua classe ou fração de classe. Quando se verificam estas crises, a situação imediata torna-se delicada e perigosa, pois abre-se o campo às soluções de força, à atividade de potências ocultas representadas pelos homens providenciais ou carismáticos. Como se formam estas situações de contraste entre representantes e representados [...] O processo é diferente em cada país, embora o conteúdo seja o mesmo. E o conteúdo da crise de hegemonia da classe dirigente, que ocorre ou porque a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o qual pediu ou impôs pela força o consenso das grandes massas (como a guerra), ou porque amplas massas (sobretudo de camponeses e de pequenos-burgueses intelectuais) passaram subitamente da passividade política para uma certa atividade e apresentam reivindicações que, em seu conjunto desorganizado, constituem uma revolução. Fala-se de 'crise de autoridade': e isso é precisamente a crise de hegemonia, ou crise do Estado em seu conjunto." (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.60-61).

principais sujeitos históricos deste processo. Por aqui se vê que é por uma reação adequada na crise, por uma práxis-anti-hegemônica que se chega a construção de uma nova hegemonia. Nesse sentido é a posição de Dussel:

O sistema institucional empírico político vigente exerce o poder hegemonicamente quando a comunidade política aceita-o com um consenso suficiente. Isto significa que as reivindicações dos diversos setores foram satisfeitas. Mas quando a situação entra em crise, quando os interesses dos oprimidos ou excluídos não são cumpridos, estes tomam consciência de sua insatisfação, sofrimento, que, ao tornar-se intolerável (e a intolerabilidade é *relativa* ao conhecimento do grau de satisfação que alcançam outros grupos sociais), produz a irrupção de uma consciência coletiva crítica que rompe o consenso e se apresenta como desacordo social. A hegemonia da 'classe dirigente' – dizia A. Gramsci, torna-se 'dominante'. É a crise da hegemonia, da legitimidade do sistema político.

A práxis de libertação é crítica enquanto anti-hegemônica [...] quebra a hegemonia da classe dirigente. É uma *práxis* cuja eficácia aumenta na medida em que a legitimidade hegemônica do sistema diminui. [...] Os movimentos sociais, os partidos progressistas críticos, libertadores, devem saber aprender a atuar com inferioridade de forças (físicas, mecânicas, coercitivas), mas contando com o poder que vem 'de baixo' do povo.

É essencial que a práxis de libertação parta do povo, se mantenha em seu elemento, mobilize de dentro e de baixo o ator coletivo histórico do povo [...]

Somente A. Gramsci pôde descrever adequadamente como a classe dirigente, diante da destruição do consenso pelo desacordo popular, passa de hegemônica a dominante.⁶⁹⁹

Do mesmo modo que a ideia gramsciana de hegemonia apresentava, dentre suas pré-condições, a elevação do nível universal ou ético-político de consciência da classe, evidente que a construção desta nova hegemonia pela identidade política dos conselhos sociais dependerá do capital humano e de fatores subjetivos, isto é, dos sujeitos históricos que estiverem participando dos conselhos sociais como *agentes na construção de formas de poder alternativas*⁷⁰⁰, especialmente no que diz respeito à representação não governamental.

⁶⁹⁹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.125-129.

⁷⁰⁰ SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.677.

Uma vez que não existe organização sem sujeitos e sem intelectuais, decisiva será a necessidade desses referidos espaços democráticos serem operados não por intelectuais tradicionais do *status quo* preocupados na preservação (e perpetuação) da situação vigente, mas sim por intelectuais orgânicos⁷⁰¹ devidamente localizados no tecido social, sintonizados com os interesses e os anseios da comunidade de vítimas produzida pela inexistência ou insuficiência qualitativa das políticas públicas, aos quais cabe um papel político libertador⁷⁰².

⁷⁰¹ Distingue-se dos tradicionais por serem ligados ao povo, por saírem do povo e não das classes tradicionais. "[...] os grandes intelectuais que se formaram em seu terreno, além de pouco numerosos, não eram ligados ao povo, não saíram do povo, mas foram a expressão de classes intermediárias tradicionais [...]" (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v.4. p.39). "Os intelectuais como porta-vozes da superestrutura [...]" (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v.1. p.126). "Se não há intelectuais verdadeiramente novos, é sinal que a nova situação histórica ainda não atingiu o grau de desenvolvimento necessário para criar novas superestruturas [...]" (p.126). "Passagem do saber ao compreender, ao sentir, e, vice-versa, do sentir ao compreender, ao saber. O elemento popular 'sente', mas nem sempre compreende ou sabe; o elemento intelectual 'sabe', mas nem sempre compreende e, menos ainda, 'sente'. Os dois extremos são, portanto, de um lado, o pedantismo e o filisteísmo, e, por outro, a paixão cega e o sectarismo. Não que o pedante não possa ser apaixonado, ao contrário; o pedantismo apaixonado é tão ridículo e perigoso quanto o sectarismo e a mais desenfreada demagogia. O erro do intelectual consiste em acreditar que se possa saber sem compreender e, principalmente, sem sentir e estar apaixonado (não só pelo saber em si, mas também pelo objeto do saber), isto é, em acreditar que o intelectual possa ser um intelectual (e não um mero pedante) mesmo quando distinto do povo-nação, ou seja, sem sentir as paixões elementares do povo, compreendendo-as e, portanto, explicando-as, justificando-as em determinada situação histórica, bem como relacionando-as dialeticamente com as leis da história, com uma concepção do mundo superior, científica e coerentemente elaborada, com o 'saber'; não se faz política-história sem esta paixão, isto é, sem esta conexão sentimental entre intelectuais e povo-nação. Na ausência deste nexos, as relações entre intelectuais e povo-nação são, ou se reduzem, a relações de natureza puramente burocrática e formal; os intelectuais se tornam uma casta ou um sacerdócio (o chamado centralismo orgânico). Se a relação entre intelectuais e povo-nação, entre dirigentes e dirigidos, entre governantes e governados, é dada graças a uma adesão orgânica, na qual o sentimento-paixão torna-se compreensão e, desta forma, saber (não de uma maneira mecânica, mas vivida), só então a relação é de governantes e governados, entre dirigentes e dirigidos, isto é, realiza-se a vida do conjunto, a única que é força social; cria-se o 'bloco histórico'." (p.221).

⁷⁰² "O político libertador, o intelectual orgânico de A. Gramsci, é mais um promotor, um organizador, uma luz que ilumina um caminho que o povo em seu caminhar constrói, desdobra, aperfeiçoa." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.119).

Aqui também vale a lição de Dussel⁷⁰³, apresentada quando da normativa de factibilidade política, de que as possibilidades devem ir além do conservadorismo e ficar aquém do anarquismo, situando-se num marco propriamente crítico.

[...] As ações e instituições a realizar devem ser possíveis. [...] sua possibilidade se encontra situada de maneira mais clara entre aquilo que o anarquista acredita ser possível empiricamente (e só o é como postulado) e o que o conservador da ordem vigente acredita impossível.[...] O princípio político crítico de factibilidade poderia formular-se da seguinte maneira: devemos realizar o máximo possível, aquilo que aparece como reformista para o anarquista e suicida para o conservador.⁷⁰⁴

Ainda que não estejam imunes às tentativas de cooptação, como pode ocorrer com qualquer instituição que integre a esfera pública, afinal, como alerta Gramsci, *suscitar um grupo de intelectuais independentes não é coisa fácil, requer um longo processo, com ações e reações, com adesões e dissoluções e novas formações numerosas e complexas*,⁷⁰⁵ os conselhos sociais, ao conjugarem mobilização social e popular com respaldo e garantida inserção institucional, constituem formas avançadas de consolidação da democracia deliberativa, de fortalecimento de uma superestrutura em condições de conscientizar e comprometer o cidadão na fiscalização do governo, enfim, instrumentos decisivos para uma nova hegemonia, inclusive para fim de permitir maior grau de conscientização e mobilização da sociedade quanto ao enfrentamento de uma das grandes chagas da política e da democracia, a prática de corrupção, conforme se verá a seguir.

⁷⁰³ "Debemos operar estratégicamente teniendo en cuenta que las acciones y las instituciones políticas deben siempre ser consideradas como posibilidades factibles, estratégicas, más allá de la mera posibilidad conservadora y más acá de la posibilidad-imposible del anarquista extremo (de derecha o izquierda)". Tradução livre: "Devemos operar estrategicamente tendo em conta que as ações, e as instituições políticas devem sempre ser consideradas como possibilidades factíveis, estratégicas, mais além da mera possibilidade conservadora e mais aquém da possibilidade-impossível do anarquista extremo (de direita ou esquerda)." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.480).

⁷⁰⁴ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.111.

⁷⁰⁵ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v.4. p.37.

4.1.4 Os Conselhos como nova determinação política do Estado para prevenção e repressão à corrupção dos governantes

*Tentarei, em primeiro lugar, debater o que o político 'não é', para limpar o campo positivo [...] O político como tal se corrompe como totalidade quando sua função essencial fica distorcida, destruída em sua origem, em sua fonte.*⁷⁰⁶

*Vamos começar pelo começo: a corrupção é inaceitável e deve ser combatida em todas as suas formas; seus atores – passivos e ativos – precisam ser punidos. A sociedade como um todo vê seus impostos serem desviados, dilapidados, mal geridos. É preciso mais democracia e mais controle público e social para coibir essas práticas, que são tradicionais na história brasileira.*⁷⁰⁷

A compreensão ampliada proposta por Gramsci, ao sustentar necessidade de integração entre Estado e sociedade civil, mostra-se coerente para revelar o fato de que a sociedade política, embora essencial para a produção inerente ao campo político, como afirma Badiou⁷⁰⁸, também precisa mostrar certo distanciamento⁷⁰⁹ e

⁷⁰⁶ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.70.

⁷⁰⁷ BRAVA, Silvio Caccia. Mais além da corrupção. **Le Monde Diplomatique**, jan. 2013. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/editorial.php?edicao=66>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

⁷⁰⁸ *"Ahora bien, el Estado es por cierto un término esencial del campo político, pero por sí mismo es apolítico. [...] No se trata en verdad de la oposición hegeliana del Estado y la sociedad civil. Se trata de nombrar el lugar de una reconstitución de la política, que no tiene posibilidades de operarse más que a partir de la independencia respecto del Estado, ni porque el Estado sea el término adverso u opuesto, sino porque es apolítico."* (BADIOU, Alan. **Se puede pensar la política?** Buenos Aires: Nuéva Vision, 2007. p.74). Tradução livre: "Pois bem, o Estado é por certo um termo essencial do campo político, mas por si mesmo é apolítico [...]. Não se trata em verdade da oposição hegeliana do Estado e da sociedade civil. Se trata de nominar o lugar de uma reconstituição da política, que não tem possibilidade de operar além da independência a respeito do Estado, não porque o Estado seja fim diverso ou oposto, mas sim porque é apolítico".

⁷⁰⁹ A ideia de um Estado "apolítico" não afasta a ideia de dirigismo estatal da economia e no encaminhamento de políticas públicas, mas necessidade de se reconhecer liberdade e autonomia para que a sociedade também possa construir e identificar as políticas e necessidades que entende relevantes, enfim, participar politicamente e exercer sua soberania popular por mecanismos outros que não as eleições periódicas próprias de uma concepção mínima de democracia.

imparcialidade, permitindo que a reconstituição da política também se dê de modo livre e autônomo pelo Estado tendo a sociedade como parceira e fonte cogeradora de práticas éticas voltadas à gestão e fiscalização da coisa pública.

O fato de as sociedades serem compostas de homens dissolvidos moralmente⁷¹⁰ eticamente imperfeitos⁷¹¹, do mesmo modo que exige o funcionamento das instituições, acarreta a configuração de desvios e usurpações aos objetivos preconizados pelo Estado, um dos quais a prática nociva da corrupção⁷¹², verdadeira prova de mistura e intersubjetividade decorrente da usurpação do campo público-político⁷¹³ por interesses fetichistas privados⁷¹⁴.

⁷¹⁰ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.97.

⁷¹¹ *"Hemos repetido que una sociedad sin instituciones sería lógicamente posible (es pensable sin contradicción), si todos fueran éticamente perfectos; pero es empíricamente imposible en la situación atual de una humanidad limitada a una corporalidad viviente dentro de la escasez"*. (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.485). Tradução livre: "Temos repetido que uma sociedade sem instituições seria *logicamente possível* (pensável sem contradição), se todos fosse eticamente perfeitos; todavia é empiricamente impossível na situação atual de uma humanidade limitada a uma corporalidade vivente dentro da escassez".

⁷¹² Não se ignoram as críticas feitas ao conceito "corrupção" e ao uso que dele tem sido feito, especialmente por abordagens qualificadas, algumas pelo viés da psicanálise, como é o caso de Marie-Laure Susini: "Sim, faço-me advogado do diabo. Afirmo que os incorruptíveis é que são perigosos. Os íntegros inquisidores e rigorosos purificadores, os virtuosos líderes de loucuras coletivas, os apóstolos da salubridade, os organizadores de campanhas de saneamento e massacres, os erradicadores do mal, os assassinos por dever. Estão denunciando os corruptos à sua volta? Procure antes o incorruptível. Desconfie dele." (SUSINI, Marie-Laure. **Elogio da corrupção**: os incorruptíveis e seus corruptos. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2010. p.11). Contudo, a proposta de abordagem da temática guarda relação com o objeto de investigação, levando em consideração, também, o fato da corrupção política ocupar a atenção de Dussel, constituindo, por exemplo, objeto de sua primeira tese de política (A corrupção e o campo político. O público e o privado), como já demonstrado no Capítulo 3 quando da apresentação da referida obra.

⁷¹³ A propósito da manifestação particular em público não poder se considerar política, ver: DUSSEL, *op. cit.*, p.99.

⁷¹⁴ Em relação à esfera pública e privada reporta-se aqui ao que já se mencionou no item 1.1. Estado e Sociedade, bem como à divisão e concepção de poder (poder obediencial e fetichizado) já mencionada no Capítulo 3 e em outros momentos desse trabalho.

Pior de tudo é quando a prática da corrupção⁷¹⁵ aparece entranhada como vírus na estrutura do Estado, porosa e permeável às instituições⁷¹⁶, situação que, acertadamente, causa maior indignação à sociedade, afinal, como já ensinava Gramsci, *se um representante da lei comete uma ilegalidade, a reação é diversa de quando um bandido comete a ilegalidade*.⁷¹⁷

Resgatando a primeira tese sobre a política trabalhada por Dussel, que se ocupa da questão da corrupção, a qual já se fez referência no Capítulo 3, cumpre não só compreender a política pelo conjunto, mas pela ideia de que a corrupção há de estar excluída da política sob o ponto de vista do que ela deve ser. Mais do que isso, cabe às instituições, aos sistemas e aos subsistemas, contribuírem para que o campo da política, atravessado por diversos outros, como sustenta Dussel, não seja "minado" e, portanto, cumpra com o papel constitucional (e nobre) que lhe cabe, que é ser obediente⁷¹⁸ à satisfação das negatividades dos excluídos, pobres e oprimidos do sistema político.

O problema da corrupção é histórico. Sabe-se que a corrupção é problema existente desde a antiguidade, tendo sido enfrentada na República de Platão, na Política de Aristóteles, nas propostas de Maquiavel, nos princípios de Montesquieu, guardando relação atual com a necessidade de limites impostos constitucionalmente,

⁷¹⁵ Aqui é importante fazer uma divisão nos efeitos negativos não intencionais ou involuntários praticados pelo governante por erros e enganos inerentes à imperfeição e limitação humana, de práticas dirigidas e intencionais de modo a lesar o patrimônio público. Apenas esta segunda situação tem significantes suficientes para produzir o significado da corrupção. A propósito da questão, por diversos momentos em sua obra Dussel trata de reconhecer parâmetros que permitem essa distinção. Cita-se como exemplo passagem que bem permite que se evidencie este aspecto: "Se o político quer exercer o poder obediencial, isso não significa que não possa cometer erros [...] diferenciar o efeito negativo inevitável (e não-intencional) do ato voluntariamente corrupto [...] o político honesto não pode ser perfeitamente justo." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.112).

⁷¹⁶ Infelizmente os exemplos são cotidianos e abrangem desde situações envolvendo agentes de segurança pública até governantes e respectivos assessores envolvidos em ilegalidades de licitações, contratos e obras públicas etc.; no âmbito do Poder Legislativo, a prática das "emendas parlamentares" não raras vezes é um instituto que estimula o fetichizado do poder delegado de parte dos agentes políticos em favor dos financiadores de sua campanha eleitoral, permitindo direcionamentos espúrios que não deveriam ser permitidos.

⁷¹⁷ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.315.

⁷¹⁸ "Quando o político exerce delegadamente o poder obediencial, quando tem uma honesta pretensão crítico-política de justiça, pode-se dizer que cumpre com o nobre ofício da política." (DUSSEL, *op. cit.*, p.113).

bem como pela delimitação adequada de fronteiras entre o domínio público e o privado. Como aponta Gohn, junto com as noções de público e do bem comum houve a geração do contrário, do intento de vantagem e de locupletamento: a burla, a camuflagem, o clientelismo e a corrupção.⁷¹⁹

A prevenção e a repressão à corrupção é fundamental, visto que sua prática configura expressão de máximo desrespeito à coisa pública, proporcionando risco prejudicial aos fundamentos da própria democracia.⁷²⁰

Além de atemporal, o problema da corrupção também é mundial. Não por acaso existe inclusive um indicador específico para medição da corrupção em nível global no setor público, consistente no Índice de Percepção da Corrupção⁷²¹ (IPC), que não só revela o caráter transnacional do problema, bem como, em 2012 situa o Brasil dentre o conjunto equivalente a dois terços de países abaixo da pontuação prevista (temos 43 pontos quando seria necessário mais de cinquenta para alçar outro patamar), o que faz com que ocupemos a 69.^a posição entre 176 nações, atrás de países como Chile, Uruguai, Porto Rico, Costa Rica e Cuba, apenas para falar do continente latino-americano.

Demonstrando quão necessária é a busca de alternativas para prevenção e combate à corrupção, direcionando a questão para a nossa realidade, cumpre chamar atenção para o fato de a sociedade brasileira apontar, em diferentes graus, a prática de corrupção como vício constante em todos os governos nacionais pós-ditadura militar.⁷²²

⁷¹⁹ GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001. p.190.

⁷²⁰ Utiliza-se aqui a referência de BIGNOTTO, Newton. Corrupção e estado de direito. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

⁷²¹ Internacionalmente conhecido como "Corruption Perception Index" (CPI), trata-se de indicador criado pela Transparência Internacional (<http://www.transparency.org>), aplicado desde 1995 e que objetiva medir o nível da corrupção no setor público em diversos países e territórios. Há uma escala de 0 a 100 na qual o ponto máximo é a melhor situação possível e uma segunda classificação e entre países ou territórios que preenchem determinadas condições de avaliação.

⁷²² Na pesquisa do Datafolha (Intenção de Voto para Presidente 2014 e Avaliação das Instituições) muda apenas a taxa de variação: Sarney (68%), Fernando Collor (79%), Itamar Franco (59%), Fernando Henrique Cardoso (73%), Lula (77%) e Dilma (69%). (PRESIDÊNCIA da República é instituição mais confiável. **Datafolha**, 14 dez. 2012. Opinião Pública. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=1281>. Acesso em: 19 dez. 2012).

Apesar de ainda convivermos com alguns resquícios patrimonialistas, clientelistas e ditatoriais próprios dos períodos de repressão política vivenciados por pelo menos quatro décadas (anos 30, 60, 70 e a maior parte dos anos 80) de nossa história republicana iniciada em 1889, episódios políticos⁷²³ e jurídicos⁷²⁴ recentes trazem esperança de que o combate à corrupção esteja sendo feito de modo mais adequado, a partir da autodeterminação da sociedade, de uma cidadania ativa e ampliada.

Com todos os desafios enfrentados nos tempos atuais, há de se emprestar conceito positivo à política sem incorrer no discurso sedutor de generalização e de naturalização da corrupção⁷²⁵, por mais a matriz colonial exploratória⁷²⁶ também

⁷²³ Vale dizer, enumerativamente: 1) *impeachment* de um Presidente da República (1992); 2) advento da Lei n.º 8.429 (Lei de Improbidade Administrativa); 3) criação de observatórios sociais e incremento de organizações não-governamentais preocupadas com a transparência e a moralidade administrativa, com a disseminação de uma cultura de fiscalização e controle social do Estado, como é o caso das atividades da "Transparência Brasil" (<http://www.transparencia.org.br>) e de diversos Observatórios; 4) exemplos de campanhas de mobilização popular, muitas das quais patrocinadas por associações ligadas ao Ministério Público brasileiro, tais como "O que você tem a ver com a corrupção?" e "Diga não à corrupção!", dentre outras práticas que, ao mesmo tempo que divulgam o papel do Ministério Público como principal instituição encarregada deste combate, ao lado de outras instituições (Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Controladoria-Geral da União e demais instâncias de controle interno etc.) enaltecem a propagação da cidadania por intermédio de uma maior conscientização e educação política do povo brasileiro.

⁷²⁴ Dentre os quais destaca-se, também, a título de exemplo: 1) a proliferação de demandas de improbidade administrativa de parte do Ministério Público brasileiro na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, por mais que a efetividade da norma ainda careça de uma prestação jurisdicional célere capaz de reconhecer a diretriz de prioridade da tutela coletiva, bem como qualitativamente purificada de equivocadas interpretações que misturam requisitos de natureza criminal com a incidência de uma punição de ilícito administrativo, propiciando fundamento para teses antirrepublicanas como a prerrogativa de foro, por exemplo; 2) julgamento da Ação Penal n.º 470 pelo Supremo Tribunal Federal (vulgo "caso do Mensalão"), que resultou na recente (dezembro de 2012) condenação de 25 réus de um total de 37 denunciados pelo Ministério Público Federal pela prática de diversos crimes, dentre os quais quadrilha, corrupção passiva, lavagem de dinheiro, prevaricação etc.

⁷²⁵ "[...] estamos entrando em um processo no qual somente tem valor o que tem preço, e portanto o mercado político e econômico se confundem. Com isso se naturaliza a corrupção, que é fundamental para manter essa democracia de baixa intensidade, porque naturaliza a distância dos cidadãos em relação à política – 'todos são corruptos', 'os políticos são todos iguais' etc. –, o que é funcional ao sistema para manter os cidadãos afastados. Por isso a naturalização da corrupção é um aspecto fundamental desse processo." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.91).

⁷²⁶ Assim como a repressão, a corrupção de pessoas sempre foi uma das táticas utilizadas para intervenções imperialistas ou oligarquias locais com o intuito de desestabilizar o surgimento de lideranças populares ou mesmo para produzir ceticismo na população quanto à possibilidade de modificações no quadro político-social. Nesse sentido: *"El poderío innegable del imperialismo norteamericano en América Latina y la fuerza enorme que aún conservaban las antiguas oligarquias latinoamericanas no les ocultó un problema de sobrevivência, instintiva y política. El*

tenha contribuído para estabelecer cultura equivocada do espaço público indiferente ou misturado ao privado ou mesmo para demonstrar práticas políticas absolutamente distorcidas e desviadas.

Afinal, como bem ensina Dussel, muitos são os políticos de vocação⁷²⁷ com princípios⁷²⁸ que cumprem com papel de se responsabilizarem pelo que há de

*imperialismo y las oligarquias usaron nuevas tácticas. Reconocieron situaciones de hecho: a veces los líderes nacionalistas y laboristas lograron imponerse por la fuerza y representar un mal menor. Las clases dominantes continuaron empleando la represión – en ocasiones hasta el aniquilamiento físico de sus opositores –, siempre combinada con la corrupción de jefes y cuadros. [...] El imperialismo y las oligarquias se vieron obligados cada vez más a ese nuevo tipo de negociación provisoria y parcial con pueblos y trabajadores insurgentes a quienes en un momento dado no podían derrotar por las armas, la corrupción y la traición simples y llanas" (CASANOVA, Pablo González. **Imperialismo y liberación**: una introducción a la historia contemporánea de América Latina. 9.ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1991. p.19-20). Continua o referido autor: "El imperialismo y la oligarquía actualizaron la cultura de la trampa. Combinaron la corrupción y el chantaje de los líderes sindicales y populares con las primeras campanas de la gran prensa, basadas en hechos reales y ficticios, en denuncias parcialmente ciertas ou totalmente falsas, destinadas a someter o acabar con los líderes populares. La cultura de la trampa se convirtió en una política de masas. Se difundió entre las organizaciones del pueblo, buscando sembrar el escepticismo, hacerlas renegar del sindicato, el partido o el líder para seguirlas dominando como antes. La nueva cultura 'estandarizó' sus principales recursos. Se combinó con una propaganda tenaz contra los líderes insubornables y más hábiles, a quienes persiguió usando los más recientes símbolos de la lucha contra 'anarquistas' y 'comunistas'[...]" (p.30). Tradução livre: "O poderio inegável do imperialismo norte-americano na América Latina e a força enorme que ainda conservavam as antigas oligarquias latino-americanas não lhes ocultou um problema de sobrevivência instintiva e política. O imperialismo e as oligarquias usam novas táticas. Reconheceram situações de fato: às vezes os líderes nacionalistas e trabalhistas lograram impor-se pela força para representar um mal menor. As classes dominantes continuaram empregando a repressão – em certas ocasiões até o aniquilamento físico de seus opositores –, sempre combinada com a corrupção de chefes e dirigentes. [...] O imperialismo e as oligarquias viram-se obrigados cada vez mais a esse novo tipo de negociação provisória e parcial com os povos e os trabalhadores insurgentes, a quem em um dado momento não podiam derrotar pelas armas, a corrupção e a traição simples". [...] "O imperialismo e a oligarquia atualizaram a cultura da farsa. Combinaram a corrupção e a chantagem dos líderes sindicais e populares com as primeiras campanhas da grande imprensa baseadas em fatos reais e fictícios, em denúncias parcialmente certas ou totalmente falsas, destinadas a submeter ou acabar com os líderes populares. A cultura da armadilha converteu-se em política de massas. Difundi-se entre as organizações do povo, buscando difundir o ceticismo, fazendo-as renegar o sindicato, o partido ou o líder para seguir dominando como antes. A nova cultura 'estandardizou' seus principais recursos. Combinou-se com uma propaganda tenaz contra os líderes insubornáveis e mais hábeis, aos quais perseguiu usando os mais recentes símbolos da luta contra 'anarquistas' e 'comunistas' [...]"*

⁷²⁷ A alusão é prova da versatilidade que faz Dussel utilizar categoria de Max Weber, em que pese com este possuir substancial diferença no modo de conceber a política. Nesse sentido, ver Dussel: "Sendo impossível a extrema perfeição, o que se exige normativamente ao político de vocação é que honestamente cumpra o mais seriamente possível as condições de um ato justo." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.112).

⁷²⁸ "[...] os políticos que criam novidades na história, que inovam nas ações e nas instituições, que defendem em primeiro lugar os excluídos, as vítimas, os pobres, são políticos que tem princípios e, demais, explícitos." (*Ibid.*, p.103).

elementar na política: atuar de modo obediencial para assegurar melhores condições de vida aos mais pobres⁷²⁹.

Segundo o próprio Dussel uma das explicações para a corrupção generalizada da política, muitas vezes lida de modo equivocado pela população, passa pela constatação de que não há compreensão e maior grau de consciência quanto à importância de a política estar articulada com parâmetros de libertação para nortear ações, instituições, bem como, sobretudo, reconhecer a importância de ela estar conjugada com necessária normatividade (que também subsume e contempla a ética⁷³⁰), em especial com princípios de factibilidade estratégicos.

Lo más frecuente en nuestro tiempo son las falacias procedimentalistas que definen a las acciones en su posibilidad factible sin saber, ni intentar siquiera, explicar una posible articulación con lo normativo. No es difícil después observar la corrupción generalizada de la política, en la que cuando alguien comete una falta (roba del erario público, burla la ley, traiciona a los correligionarios, etc.) se les juzga como poco experto, inteligente, cauto, pero nunca como falto de principios normativos, que nadie sabe en que consisten, cómo se aplican ni cuál sería su utilidad en la política.⁷³¹

Em sendo consenso que a corrupção é um dos efeitos negativos de decomposição e apodrecimento da própria política⁷³², um dos vícios geradores da crise

⁷²⁹ "A política, em seu sentido mais nobre, obediencial, é esta responsabilidade pela vida em primeiro lugar dos mais pobres. Esta exigência normativa fundamental constitui o momento criativo da política como libertação." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.106).

⁷³⁰ "Os princípios normativos políticos, que subsumem os princípios críticos éticos no campo político) [...]" (*Ibid.*, p.104).

⁷³¹ Tradução livre: "O mais frequente em nosso tempo são as falácias procedimentalistas que definem as ações em sua possibilidade factível sem saber, nem intentar sequer, explicar uma possível articulação com o normativo. Não é difícil depois observar a corrupção generalizada da política, na qual quando alguém comete uma falta (rouba do erário público, burla a lei, trai aos correligionários, etc.), é julgado pouco experto, inteligente, cauteloso, mas nunca como desprovido de princípios normativos, que ninguém sabe no que consistem, como se aplicam nem qual seria sua utilidade para a política." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.489).

⁷³² A propósito desses efeitos negativos da política a corrupção é um dos destaques: "[...] Dichos filósofos no pueden expresar lo que están experimentando nuestros pueblos que sufre los efectos negativos de la política del <<Grupo de los Siete>>, en medio a la miséria, del reciente ejercicio de una democracia necesaria pero que busca su propio camino, de la decomposicion normativa de la política en general por la corrupción, del intento de disolución o al menos debilitamiento del Estado particular (última barrera a la privatización de las pocas riquezas que el pueblo periférico podría usar) tanto en la izquierda anarquizante como en la derecha neoliberal, de una extrema

epistemológica e funcional do Estado, fonte da descrença no exercício democrático do poder e perigo para própria sobrevivência humana⁷³³ que, por consequência, constitui-se em verdadeira erva daninha capaz de minar aposta na atividade política como um todo; se a corrupção surge como problema de um poder em si que, ao ser delegado, desvia-se, deixando de obedecer ao comando e interesse do povo para atender a propostas fetichistas e autorreferenciais, como bem destaca Dussel ao apresentar a cisão do poder entre *potentia/potestas* e *obediencial/fetichizado*, como também já demonstrado na exposição de sua construção teórica no Capítulo 3, uma das preocupações atuais da filosofia política há de ser investigar e perquirir instrumentos criativos que permitam a contenção ou limitação desse mal, reduzindo-o ao menor alcance possível.

É justamente nesse contexto de avanços que os conselhos sociais precisam ser compreendidos como instâncias decisivas não só para a percepção do tema da corrupção no âmbito da superestrutura social hegemonicamente transformada (conforme visto no tópico anterior), como também para a detecção de problemas e irregularidades. Tal como Dussel preconiza que se afigura desejável a formulação de um paradigma ou modelo novo de ampla participação e hegemonia popular, tendo em vista as democracias de transição na América Latina terem gerado uma classe política que frequentemente se corrompe, há de ficar claro que os conselhos sociais são instrumentos que se amoldam a esse formato.⁷³⁴

Os conselhos nada mais são do que arranjos integrantes do que Dussel denomina como desejável "modelo" novo de ampla participação e de hegemonia popular, aspectos necessários diante do fato de as democracias de transição na

vulnerabilidad política ante el pago imposible de una enorme deuda externa injusta." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: historia mundial y crítica.** Madrid: Trotta, 2007. p.554). Tradução livre: "[...] Ditos filósofos não podem expressar o que estão experimentando nossos povos que sofrem os efeitos negativos da política do << Grupo dos Sete >>, em meio à miséria, do recente exercício de uma democracia necessária mas que busca seu próprio caminho, da decomposição normativa da política em geral pela corrupção, do intento de dissolução ou ao menos debilitamento do Estado particular (última barreira à privatização das poucas riquezas que o povo periférico poderia utilizar) tanto na esquerda anarquista como na direita neoliberal, de uma extrema vulnerabilidade política diante do pagamento impossível de uma enorme dívida externa injusta".

⁷³³ "[...] ante la corrupción generalizada en política, peligrosa para la sobrevivência de la espécie humana." (*Ibid.*, p.421). Tradução livre: "[...] ante a corrupção generalizada na política, perigosa para a sobrevivência da espécie humana".

⁷³⁴ DUSSEL, Enrique. **20 tesis de política.** São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.117.

América Latina (desde 1983) terem gerado "uma 'classe política' que frequentemente se corrompe"⁷³⁵.

É a partir da ênfase na necessidade da sociedade reinventar a sua política, bem participar de espaços que servem de controle e monitoramento à execução praticada pelo governante representante que é possível afirmar e reconhecer nos conselhos sociais não apenas novas determinações políticas e concretizações desse Estado ampliado idealizado por Gramsci, mas também espaços que mitigam e reduzem a possibilidade de distorções no exercício do poder delegado ("potestas") na busca de benefícios particulares.

O fato de os conselhos sociais serem instituições integradas na esfera pública de modo sistêmico⁷³⁶ que devem pautar-se por ampla transparência e publicidade, com reuniões públicas e abertas à participação da população, reforça a caracterização de sua atuação no campo político, emprestando-lhe maior grau de visibilidade e ostensividade para que a comunidade política acompanhe e monitore a adequação obedencial ou não da representação exercida pelo governante.

Nesse sentido Dussel: "[...] *dicho campo político es aquel en el que lo público alcanza el máximo de <<publicidad>> de <<ostensibilidad>> por jugar una cierta representación de la comunidad como todo*"⁷³⁷.

Também sob esse aspecto a compreensão dos conselhos sociais como mecanismos de controle não deixa de ser um poderoso e inovador instrumento de combate à corrupção⁷³⁸, especialmente porque estes servem para estabelecer controle

⁷³⁵ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.117.

⁷³⁶ Dussel destaca que existem ações públicas não sistêmicas, como o encontro casuais de grupo de cidadãos na rua, frisando que não ser sistêmica indica o fato de não estar suficientemente institucionalizado. (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.105).

⁷³⁷ Tradução livre: "Dito campo é aquele em que o público alcança o máximo de publicidade, de ostensibilidade por lidar com a representação da comunidade como um todo." (*Ibid.*, p.104).

⁷³⁸ Corrupção que preocupa todos os países e economia do globo, inclusive a China "comunista" no seu capitalismo de mercado massivo, país mais populoso e segunda economia do mundo. Não por acaso o tema integrou o discurso de Hu Jintao quando do último pronunciamento no cargo. Nas suas palavras, "se falarmos em lidar com esse tema [corrupção], pode se tornar fatal para o partido e até mesmo provocar seu colapso e a queda do Estado" (MAISONNAVE, Fabiano. Corrupção ameaça Estado, diz líder chinês. **Folha de S.Paulo**, Pequim, 09 nov. 2012. Mundo, A18).

sobre o momento institucional da *representação*, uma das mediações da democracia que, como bem afirma Dussel, evidentemente *não é isenta de possível corrupção*⁷³⁹.

Caso existam, estejam compostos de modo regular funcionando e exercendo adequadamente suas funções, os conselhos sociais, ao conhecerem, acompanharem e deliberarem de modo a controlar políticas públicas dos mais diversos campos materiais (saúde, educação, assistência social, meio ambiente, infância e juventude etc.), cobrando prestação de contas, interpelando a falta ou insuficiência de determinadas ações, discutindo as prioridades de planejamento e agenda para cada área, exercem papel fundamental e inovador de prevenção e combate à corrupção, papel este capaz de alimentar e fortalecer a percepção dos problemas de parte das instituições.

A percepção de que os conselhos sociais constituem intervenções de aposta⁷⁴⁰, em novas determinações do Estado *ampliado*, capazes de combater a corrupção com o objetivo firme de reduzi-la, aproximando a vontade popular do poder em si da realidade do poder delegado para que este, seguindo o lema "zapatista" (mandar obedecendo e não mandando), mostrem-se obedienciais ao interesse da coletividade, ao permitir meios de depuração e valorização da política como espaço de construção coletivo capaz de abalar certezas dadas (ou seja, de transformar), também serve para justificar o traço positivo (e político) que ora se pretende acentuar nos colegiados sociais.

⁷³⁹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.84.

⁷⁴⁰ Para Badiou, a política é a capacidade de aposta, não se esgotando numa análise dedutiva; para ele é necessário separar a política da analítica, sendo da sua natureza interromper estados de certeza. Nas suas palavras: *"Este tipo de intervención que sólo su efecto califica, y que corre el peligro de la nulidad, es la que yo llamo intervención en apuesta. La política es pascaliana por pretender que en todo caso es preferible apostar, cuando se llega al limite extremo de lo que la seguridad de análisis justifica, y se prolonga, como ya he dicho, la intervención discriminante. En este caso el fracaso no consiste en ser vencido, sino en no haber hecho nada más que verificar el equívoco al que llevó el análisis de la situación. Una derrota intrapolítica es para mí la incapacidad interviniente para separar la política de la analítica. Fracasas es no interrumpir un estado dado de certidumbre."* (BADIOU, Alan. **Se puede pensar la política?** Buenos Aires: Nuéva Vision, 2007. p.70-71). Tradução livre: "Este tipo de intervenção que só seu efeito qualifica, e que corre perigo da nulidade, é a que chamo de intervenção em aposta. A política é pascaliana por pretender que em todo caso é preferível apostar, quando se chega ao limite extremo do que a segurança de análise justifica, e se prolonga, como já disse, a intervenção discriminante. Neste caso o fracasso não consiste em ser vencido, mas sim em não haver feito nada mais que verificar ao equívoco que conduziu a análise da situação. Uma derrota intrapolítica é para mim a incapacidade interviniente para separar a política da analítica. Fracassar é não interromper um estado dado de certeza".

O simples fato de o conselho social ser instância capaz de reprimir a corrupção já torna este espaço democrático, para usar feliz expressão de Dussel, em verdadeira *muralha que protege*, que resguarda o Estado, a democracia e a crença na política como instrumento capaz de servir ao interesse público primário. Nada mais geracional e genuinamente político do que um instrumento capaz de justificar a própria política como gestão de escolhas coletivas em prol da satisfação de demandas.

A corrupção na sua *corrida incontrolável*⁷⁴¹, deflagrada em grande parte no momento em que poder precisa sair do povo para se materializar nas delegações feitas aos governantes, precisa ser objeto de repressão e de acompanhamento não só pelas instituições, mas pela participação política cotidiana e permanente do povo nos espaços disponíveis de controle e fiscalização, os quais podem consistir tanto em observatórios independentes, como nos conselhos sociais vinculados à concepção ampliada do Estado, locais de transparência, visibilidade e práxis capazes de diminuir as margens encobertas e ocultas do poder exercido pelo governante que só interessa às classes dominantes, as quais não raras vezes beneficiadas com as atividades ilícitas e desviadas.

Sob o ponto de vista político, como se vê, merece valorização e destaque o fato de os conselhos sociais propiciarem controle e *descobrimento crítico* da dinâmica da vida pública de parte do cidadão⁷⁴², medida de transparência e publicidade que serve de ingrediente poderoso para encorpar ainda mais a luta de prevenção e combate à corrupção.

Em relação ao papel dos conselhos, não por acaso, como bem reconhece Gohn⁷⁴³, existe percepção postulando que os conselhos "atuem como órgãos de fiscalização do Executivo, conforme uma perspectiva e modelo de gestão descentralizada",

⁷⁴¹ Ver terceira tese sobre política.

⁷⁴² DUSSEL, Enrique. **Teologia da libertação**: um panorama do seu desenvolvimento. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.14: "[...] devemos concluir então que a ideologia das classes dominantes ou das nações opressoras é encobridora, enquanto que as formulações das classes oprimidas ou a dos profetas dos mencionados grupos é crítica descobridora, é a articulação de sentido que emana do grito do pobre".

⁷⁴³ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.94-95.

tudo para que "operem dentro das decisões tomadas em sua área", razão pela qual acredita-se "que os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam maior cobrança de prestação de contas do Poder Executivo, principalmente no nível municipal", o que muitas vezes justifica o fato de a União e os Estados atrelarem o repasse de recursos e cofinanciamentos à comprovação da existência material e regularidade formal dos referidos colegiados.

Sem embargo do trabalho realizado cotidianamente pelas instituições, dentre as quais ganha destaque o papel constitucional do Ministério Público⁷⁴⁴ na titularidade da ação penal (artigo 129, I, da CR) e proteção do patrimônio público (artigo 129, III, da CR), tal missão ainda mostra rematadamente insuficiente se não for acompanhada de engajamento concorrente dos cidadãos viventes objetivando detecção de irregularidades e apuração de ilicitudes na gestão da coisa pública, vista por muitos culturalmente não como patrimônio e preocupação "de todos", mas como propriedade "de ninguém".

Os conselhos sociais, como se vê, são espaços institucionalizados garantidos na esfera pública para que a sociedade civil organizada, mediante as formas de associativismo disponíveis, com destaque para os movimentos sociais, esteja permanentemente informada e em condições de fiscalizar, normatizar e deliberar em temas relacionados a políticas públicas dos campos respectivos de atuação, funções que, se forem exercidas a contento, de modo estruturado e diligente, poderão impedir ou pelo menos desencadear a apuração de responsabilidades por eventuais ilícitos praticados.

⁷⁴⁴ A propósito do papel a ser exercido pelo Ministério Público no tocante ao funcionamento dos conselhos sociais, adianta-se que a questão será tratada quando dos desdobramentos da dimensão jurídica, por ocasião do Capítulo 4, mais especificamente no item 4.2.4.

4.2 A DIMENSÃO JURÍDICA DOS CONSELHOS SOCIAIS

*[...] O Direito é uma instância simbólica do político. Isto nunca pode ser negado se nossos desejos se encaminham para a produção de uma forma social democrática. Não se podem materializar os sentidos de uma forma social democrática sem uma referência forçosa ao Direito.*⁷⁴⁵

A compreensão do caráter político dos conselhos sociais, examinada anteriormente a partir de quatro possibilidades (localização, incremento da democracia, obtenção de nova hegemonia e prevenção à corrupção) constitui pressuposto que, para plena operação e reconhecimento efetivo, depende de mediações e complementos, um dos quais a repercussão jurídica das decisões adotadas no referido espaço democrático. A dimensão política dos conselhos sociais *mostra-se necessária, porém não é suficiente*.⁷⁴⁶

Por conta disso, ciente de que a localização do sujeito na periferia ou semiperiferia do sistema mundo faz com que este cidadão-vítima⁷⁴⁷, por conta da (in) governabilidade⁷⁴⁸, padeça de melhores prestações do Estado, pois muitos são os

⁷⁴⁵ WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao direito**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1994. v.1: Interpretação da lei: temas para uma reformulação. p.29.

⁷⁴⁶ A afirmação de algo que é *necessário, mas não é suficiente*, ou seja, a ideia de que são necessárias mediações e complementos, pode ser encontrada em diversos textos e momentos da obra de Enrique Dussel, marco teórico que como já exposto, constitui fonte teórica absolutamente relevante para o presente trabalho.

⁷⁴⁷ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.103: "[...] há membros da comunidade que sofrem em sua corporalidade vivente [...] dor, humilhação e insatisfação até a morte [...] tais efeitos: são as vítimas das injustiças políticas; podem ser oprimidos ou excluídos; são os marginais, as classes exploradas, os grupos dominados, os setores que formam parte do povo. Essas vítimas são vítimas porque: não podem viver plenamente (momento material); porque foram excluídas da participação das decisões que sofrem (momento formal de não legitimidade), e porque manifestam em seu próprio sofrimento ou reivindicação insatisfeita que o sistema não é eficaz (ao menos com respeito a esses grupos vitimados)".

⁷⁴⁸ Dussel, citando posição de Alcántara Sáez, analisa a questão da governabilidade na factibilidade concreta da política reconhecendo a complexidade institucional da vida política em comunidade, especialmente por força de diversos elementos, dentre os quais esclerose governamental, desajustes institucionais geradores de descrédito, desenho de políticas inadequadas, quando não demasiadamente custosas ou insuficientes, falta de tomada de decisões de parte dos governantes, falta de confiança no povo no sistema político. (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.490).

espólios da *violência matricial*⁷⁴⁹ colonial propiciadora de uma cultura de dependência (e subserviência) reproduzida em múltiplas dimensões (política, social, econômica e cultural) no tempo presente, é chegado o momento de analisar não apenas as dimensões materiais e formais predominantes do caráter político dos conselhos sociais, mas, sobretudo, os traços de factibilidade indicativos da grau de repercussão jurídica que a sua existência sinaliza para o Estado Democrático de Direito, espaço no qual devem ser travadas as lutas para *implementação das promessas modernas*.⁷⁵⁰ Estas, conforme salienta Boaventura, por não terem sido cumpridas, "transformaram-se em problemas para os quais não parece haver solução"⁷⁵¹.

Tal como a política, o direito também precisa ser instrumento de uma práxis libertadora a partir de uma nova concepção plural e renovada, que parta do novo, sirva para efetivação das transformações necesssárias e produtoras de resultados positivos. Nesses termos já era, inclusive, a proposta de Gramsci:

Uma concepção do direito que deve ser essencialmente renovadora. Ela não pode ser encontrada, integralmente, em nenhuma doutrina preexistente [...] Se todo Estado tende a criar e a manter um certo tipo de civilização e de cidadão [...] o direito será instrumento para esta finalidade [...] e deve ser elaborado para ficar conforme a tal finalidade, ser maximamente eficaz e produtor de resultados positivos. A concepção do direito deverá ser libertada de todo resíduo de transcendência e de absoluto.⁷⁵²

Diz-se isso porque um dos desafios dos conselhos sociais reside justamente no plano da sua factibilidade estratégica, ou seja, no cumprimento satisfatório de suas funções, mais especialmente no que diz respeito à realização empírica dos seus posicionamentos, o que muitas vezes poderá depender do respaldo a ser dado pelo direito como subsistema próprio. Tal como ocorre no tocante ao déficit de implementação e distanciamento teórico entre a previsão formal de direitos e a sua

⁷⁴⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.58.

⁷⁵⁰ STRECK, Lênio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p.48.

⁷⁵¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2005. v.1: A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. p.29.

⁷⁵² GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.28.

realização no âmbito prático, a ponto de já se ter dito que, também como *sinal dos tempos*, não basta apenas enunciar direitos, sendo preciso efetivá-los, como o fez Norberto Bobbio⁷⁵³, grande é o abismo existente entre os conselhos sociais do plano ideal e aqueles que se encontram em funcionamento no âmbito da realidade da vivência civilizatória.

O sucesso ou o fracasso dos conselhos sociais depende de inúmeros fatores⁷⁵⁴, dentre os quais há de se situar que tipo de atenção a sua existência e funcionamento despertam junto ao Estado Democrático de Direito⁷⁵⁵, especialmente diante da constatação de que a abertura de acesso à justiça faz com que os órgãos do Poder Judiciário ganhem destaque na colonização do mundo da vida⁷⁵⁶.

⁷⁵³ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 10.^a reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.46-61. "Finalmente, descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva. Sobre isso, é oportuna ainda a seguinte consideração: à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil. Os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade. Mas sabemos todos, igualmente, que a proteção internacional é mais difícil do que a proteção no interior de um Estado, particularmente no interior de um Estado de Direito." (p.60).

⁷⁵⁴ DA SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Orgs.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010. p.12: "No caso brasileiro algumas variáveis têm se revelado como muito importantes para o êxito dessas instituições: o seu desenho ou formato, a existência de uma sociedade civil dinâmica e atuante, o compromisso e o estímulo dos governos com a participação, a área de política pública à qual o processo participativo está vinculado. O conjunto desses fatores produz as condições de sucesso (ou não) das experiências democráticas e, consequentemente, sua perenidade".

⁷⁵⁵ A propósito do dever do Estado, por meio dos órgãos compostos na sociedade política, criar condições objetivas e subjetivas à realização das promessas constitucionais, uma das quais a democracia participativa/deliberativa, especialmente no que tange ao Poder Executivo, oportuna a lição de Leal: "[...] impõe-se ao Estado (parlamentar, executivo e judicante) a tarefa nuclear de criar condições objetivas e subjetivas à realização das prerrogativas e promessas constitucionais vigentes, notadamente a partir de procedimentos democráticos de inclusão social em todas as esferas e momentos da ação política gestacional das demandas comunitárias. Significa dizer que, no caso do Poder Executivo, para o exercício de seu mister, deve contar com instrumentos de acesso da cidadania à administração, desde o seu momento conceitual até operacional, seja através dos conselhos municipais, seja através da consulta pública, audiência pública, plebiscito, referendo, etc., propiciando todas as formas possíveis de diálogo com os detentores da soberania matricial de todo o poder instituído, sob pena de agravamento capital de sua própria autoridade (de) posta." (LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: _____ (Org.). **Administração pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p.405).

⁷⁵⁶ Esta, por exemplo, a percepção de Habermas quando da apresentação de suas reflexões sobre o Direito na obra "Facticidade e Validade".

No caminho sempre necessário da remoção das impossibilidades de fato estabelecidas pelo próprio agir humano⁷⁵⁷, por mais que os conselhos sociais funcionem de modo articulado com as dimensões formal (legitimidade democrática) e material (incremento das condições de vida por políticas públicas) exigidas para o seu funcionamento, a história relativamente recente da democracia política brasileira mostra que a nova ambientação desses espaços desde a Constituição da República apresenta inúmeras dificuldades práticas e operacionais prejudiciais à sua consolidação e fortalecimento.

As experiências vivenciadas até o momento, ao mesmo tempo em que trazem exemplos positivos, também revelam que muitos colegiados não só são desconhecidos da população, como, mesmo quando são divulgados e integram a esfera de conhecimento do povo que neles participa, contentam-se em ocupar uma existência e um papel meramente simbólico, muito distante de constituírem-se em instâncias válidas de controle social e de participação popular na Administração Pública.

O factível, em qualquer assunto, como bem explica Dussel, nada mais é do que o reconhecimento de que existem limites e barreiras à plena efetivação do que se pretende, obstáculos esses que disseminam efeitos não só para o cidadão individualmente considerado, mas também para os órgãos e as instituições colocadas a seu serviço e à disposição do próprio cumprimento da Constituição, documento que

⁷⁵⁷ Franz Hinkelammert faz interessante distinção entre utopia e impossibilidade de fato, atribuindo a primeira a um estado de coisas cuja realização imaginada se encontra fora da condição humana, definindo a segunda como algo que ocorre por conta de uma resistência humanamente produzida e, portanto, sempre modificável. Nesse sentido é sua afirmação: "A utopia é a imaginação de um estado de coisas cuja realização imaginada se encontra fora da condição humana. É necessário conceber utopias, pois sem elas não seria possível conhecer os limites da condição humana. Elas, porém, não são factíveis por si mesmas. Um projeto de solução institucional, por outro lado, é algo diferente. Sua realização pode ser impossível de fato, mas assim sucede porque há seres humanos e poderes que resistem a esta realização. Neste sentido, é factível, embora ao mesmo tempo seja impossível de fato. Quer dizer, sua impossibilidade de fato é uma impossibilidade humanamente produzida, a qual precisamente por isso é sempre modificável. As utopias, pelo contrário, vão muito mais além. [...] Ainda que os seres humanos da terra quisessem sua realização, continua sendo impossível torná-las realidade, pois vão além da própria condição humana." (HINKELAMMERT, Franz J. Pensar em alternativas: capitalismo, socialismo e a possibilidade de outro mundo. In: DUSSEL, Enrique; HINKELAMMER, Franz; DIERCKSENS, Wim; PAGÁN, Luis N. Rivera; GIRARDI, Giulio; PIXLEY, Jorge (Coord.). **Por um mundo diferente**: alternativas para o mercado global. Tradução de Orlando dos Reis. Petrópolis-RJ: Vozes, 2003. p.21).

há de ser visto como "carta de navegação"⁷⁵⁸ que condensa as escolhas coletivas e essenciais feitas por determinado povo num específico tempo e lugar.

É preciso cuidado para evitar exagerada *sobrecarga simbólica*⁷⁵⁹ no funcionamento dos conselhos sociais, razão pela qual as expectativas decorrentes de sua atuação estratégica no projeto de democratização do Estado e da sociedade devem ser calibradas de acordo a possibilidade de os conselhos encontrarem abrigo jurídico capaz de chancelar e referendar suas decisões e deliberações políticas. Nesse sentido, a lembrança doutrinária:

[...] os conselhos gestores, assim como as demais instâncias participativas, são 'peças' estratégicas no interior de um projeto de democratização do Estado e da sociedade, mas não podemos responsabilizá-los por todas as tarefas e esforços que exigem a construção daquele projeto. Assim, reconhecer os avanços inerentes à consolidação da institucionalidade democrática armada pelos conselhos gestores e calibrar as expectativas endereçadas a ela é fundamental para irmos além da celebração da sua novidade histórica e passarmos a discutir as rotas e as dinâmicas que precisam ser alteradas tendo em vista o aprofundamento democrático. Estamos nos remetendo aqui às expectativas de que os conselhos sejam capazes de desafiar consensos dominantes em nome da afirmação dos direitos, não circunscrevendo suas ações às tarefas administrativas de gestão.⁷⁶⁰

O papel a ser desempenhado pelos conselhos sociais como espaços de democracia deliberativa, arena política de luta para controle e monitoramento das políticas públicas, definitivamente não poderá ser cumprido a contento se na estrutura das relações sociais de reconhecimento, as decisões e os atos praticados pelos colegiados não tiverem identificação pelo direito como um dos padrões de reconhecimento intersubjetivo⁷⁶¹.

⁷⁵⁸ A expressão é de Juan Bautista Alberdi, constitucionalista e tido como um dos mentores da Constituição Argentina de 1853.

⁷⁵⁹ "Os valores da Modernidade ocidental – a liberdade, a igualdade, a autonomia, a subjetividade, a justiça, a solidariedade – e as antinomias entre eles permanecem, mas estão sujeitos a uma crescente sobrecarga simbólica, ou seja, significam muitas coisas cada vez mais díspares para pessoas ou grupos sociais diferentes, e de tal modo que o excesso de sentido se transforma em paralisia de eficácia e, portanto, em neutralização." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.324).

⁷⁶⁰ ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.74, jan./mar. 2012.

⁷⁶¹ A propósito da luta por reconhecimento e da inclusão do direito, ao lado do amor e da solidariedade, como padrões para este fim, cumpre examinar a obra de Axel Honneth (HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003).

É com as interpelações que os conselhos sociais devem fazer a respeito das carências e negatividades do Estado (sociedade política) na realização cotidiana das políticas públicas que se torna possível não só uma reciprocidade, mas a compreensão, pelo governante, de que na exterioridade do agir estatal existem lados opostos: beneficiados de seus acertos e vítimas de suas omissões e erros. É pela ação do conselho que o governante precisa reconhecer os efeitos e os reflexos do seu agir acertado ou equivocado.

Para que essa percepção da importância do outro-cidadão se efetue não basta o *reconhecimento* do conselho como espaço político, mas também como fonte e base de juridicidade. De nada adianta os conselhos cumprirem com as funções que lhe são próprias se o sentido dos seus enunciados for apenas *ético-político* e não tiver nenhuma incidência ou reflexo *jurídico*, o que pressupõe algum tipo de coerção.

Um dos motivos para a defesa desse posicionamento consiste no fato dos conselhos serem expressões relacionadas ao princípio da democracia participativo-deliberativa consagrado constitucionalmente. Consoante os postulados do pós-positivismo⁷⁶², princípios são considerados como normas, e não apenas mera e

⁷⁶² Há um pós-positivismo filosófico (Popper/Khün) e um pós-positivismo propriamente jurídico. O segundo movimento consiste em paradigma que busca estabelecer novos parâmetros de compreensão do fenômeno jurídico, estabelecendo crítica e (ou) superação e aprimoramento às apontadas insuficiências, aporias e limitações do positivismo no Direito (marcado pelas posições de Hans Kelsen, pelas inovações de Herbert Hart etc.), sustentando, dentre outros postulados, que a razão jurídica vai além da racionalidade formal e incorpora a razão prática, o que caracteriza a busca de um lugar teórico para além do jusnaturalismo e do positivismo jurídico (DINIZ, Antonio Carlos. Pós-positivismo. In: BARRETO, Vicente de. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Editora Unisinos; Renovar, 2006. p.650-651). No pós-positivismo ganha espaço a questão da argumentação jurídica, da decisão nos ditos "casos difíceis", abrindo-se espaço para uma concepção hermenêutica. Dentre os diversos modelos de pós-positivismo, uma das suas expressões consiste na corrente neoconstitucionalista, que busca valorizar a dimensão ética e moral dos princípios, o que por si só indica revisão de um dos marcos do positivismo tradicional, que é a separação entre direito, moral e política. São autores de destaque dentro deste movimento Robert Alexy (no âmbito do modelo continental – ponderação), Ronald Dworkin (modelo anglo-saxão – aplicação), Albert Casamiglia (autor espanhol) e, no âmbito brasileiro, Willis Santiago Guerra Filho e Luis Roberto Barroso. Mesmo reconhecendo que princípios são normas e possuem um sentido deontológico, convivendo em regime de codependência e reciprocidade com as regras, a propósito de uma leitura crítica do pós-positivismo dentro de determinadas vertentes, recomenda-se a leitura de Streck, segundo o qual os princípios constitucionais, diferentemente do que entendem alguns, devem representar fechamento à discricionariedade e decisionismos, e não abertura hermenêutica ou "panprincipiologismo", não servindo de álibis teóricos para justificar problemas metodológicos oriundos da insuficiência de regras (metarregras), daí porque também seria inadequada a equiparação de princípios a valores. (STRECK, Lênio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.p.141-150).

simbólica exortação moral, razão pela qual torna-se evidente o reconhecimento de juridicidade na sua aplicação.

O reconhecimento do reflexo e da repercussão jurídica para os atos adotados pelos conselhos sociais no seu funcionamento, especialmente aqueles deliberativos e de controle que preenchem todos os requisitos válidos para a teoria do discurso no paradigma filosófico da ação comunicativa⁷⁶³ (igualdade, ausência de coerção, simetria de informação e conhecimento etc.) é fundamental para que os espaços de democracia participativo-deliberativa, nesse caso os conselhos sociais, possam ser mobilizados e usufruídos pela comunidade como algo útil para aumento da condição de vida mediante a geração de políticas públicas eficientes e voltadas a atender às necessidades coletivas.

Pensar nessa questão de princípio, como já afirmado ao longo deste trabalho, obriga a entender que as políticas públicas não podem mais ser feitas de modo unilateral, de "cima para baixo", sem a participação e o controle do povo; afinal, a participação popular na construção daquilo que vai reger a sua própria vida é um dos termômetros necessários para avaliar até que ponto vivemos numa democracia ou, até que ponto, esta é uma meta imaginária ou muitas vezes um discurso aplicado para perpetuação do poder de uma classe dominante sobre subalternos.

Independente do que se pretenda no âmbito político, uma das hipóteses que se intenta explorar no plano jurídico consiste na identificação dos conselhos sociais como expressões inovadoras do pluralismo jurídico, exemplos de que a juridicidade não paira e não se origina exclusivamente na sociedade política, podendo ser construída de modo ascendente, seja diretamente, seja de modo indireto ou pelo menos induzido.

Esse reconhecimento da juridicidade dos conselhos sociais, da compreensão desse espaço como esfera e expressão de pluralismo jurídico, se ainda não existe de modo sólido e maduro, no mínimo está visivelmente emergindo, o que ganha especial relevo mesmo para aqueles que desacreditam numa compreensão ampliada do Estado como por nós já sustentado. Muitas são as pistas e os sinais nesse sentido, evidências que pairam no presente e permitem a construção de um futuro concreto, algo sempre em aberto, que pode ser desenvolvido a partir da valorização de determinadas iniciativas e possibilidades, uma das quais a potencialização das ferramentas de uma democracia deliberativa e participativa de índole conselhistas.

⁷⁶³ Reporta-se aqui ao que já foi mencionado por ocasião do Capítulo 2 do presente trabalho.

Demonstrando a importância de se estar atento aos indicativos do presente pensando na construção do futuro, mesmo quando esses não são ainda tão visíveis, merece atenção a recomendação de Boaventura de Sousa Santos: "Tentaremos ver quais são os sinais, as pistas, latências, possibilidades que existem no presente e que são sinais do futuro, que são possibilidades emergentes e que são 'descredibilizadas' porque são embriões, porque são coisas não muito visíveis"⁷⁶⁴.

É no enfrentamento crítico das possibilidades fáticas limitadas dos conselhos sociais que diversas categorias político-sociológicas de Wolkmer, Gramsci, Dussel e Boaventura de Sousa Santos mostram-se decisivas para indicar que o fenômeno jurídico precisa ir muito além de uma produção meramente estatal e oficial, devendo alcançar fontes de juridicidade alternativa portadoras de maior legitimidade e vinculação social.

Nesse contexto, pensar que uma democracia deliberativa, para ser exercida, exige adequada mobilização e organização de movimentos sociais oficializados ou não, constitui tarefa necessária, o que justifica os aportes feitos anteriormente para indicação de uma teoria geral dos conselhos sociais.

O factível e o possível na árdua missão dos conselhos sociais, a sua ambição maior ou menor no cumprimento de um efetivo papel de viabilizar a participação da comunidade e o controle popular na execução de políticas públicas⁷⁶⁵ voltadas à realização de direitos humanos, passa pelo reconhecimento que o direito há de conferir aos atos normativos ali praticados. Ao contrário, o que se pretende seja um instrumento de democracia deliberativa transformar-se-á em órgão consultivo ou opinativo de expressão inócua cujas conclusões e encaminhamentos não exercerão

⁷⁶⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.37.

⁷⁶⁵ Sem prejuízo das anotações anteriores feitas em relação ao tema, sobre o tema das políticas públicas recomenda-se a leitura dos escritos de Marcos André Mello, Sonia Draibe e Marta Arrêche, marcos teóricos que, a propósito, foram bem articulados em Tese de Dissertação de Doutorado em Sociologia pela UFPR em 2011 de autoria de Maria Tereza Uille Gomes, denominada "Políticas Públicas e Ministério Público" (GOMES, Maria Tereza Uille. **Políticas públicas e Ministério Público**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011). Neste trabalho, em tópico próprio (p.76-86), mostra-se a compreensão de Marcos André Melo das políticas públicas em três subconjuntos (regime político/instituições/políticas ou o Estado brasileiro, políticas setoriais e análises de avaliação de políticas), salienta-se o caráter institucional redistributivo das políticas públicas tal como destacado por Sonia Draibe, bem como foca-se na importância da ideia de descentralização tal como desenvolvida por Arrêche.

nenhum tipo de relevância, aspecto que tende a propiciar o enfraquecimento desses espaços, quando não o seu desaparecimento.

Portanto, assentada a ideia de que *o fenômeno jurídico encontra-se imbricado com a política*⁷⁶⁶, independentemente da caracterização do conselho como espaço de natureza política – mesmo na concepção ampliada do Estado-, cumpre problematizar quais são os caminhos e as possibilidades para o reconhecimento desses espaços pelo código do subsistema do direito, o que a partir de agora pretende-se fazer a partir de três perspectivas, quais sejam: reconhecimento dos conselhos sociais como novos sujeitos coletivos de juridicidade e fonte de poder de controle social, como veículos democráticos de expressão das necessidades humanas fundamentais da comunidade e palco para edificação de novos direitos e instâncias capazes de praticarem a deliberação como ato administrativo relevante para o controle da discricionariedade do governante na construção de políticas públicas. Como último aspecto inerente a este reflexo jurídico, pretende-se examinar a relação existente entre o papel constitucional do Ministério Público e o funcionamento dos conselhos sociais.

4.2.1 O reconhecimento dos conselhos sociais como novos sujeitos coletivos de juridicidade e fonte de poder de controle social

*[...] os novos movimentos sociais tornam-se portadores privilegiados do novo pluralismo político e jurídico que nasce das lutas e das reivindicações em torno de carências, aspirações desejadas e necessidades humanas fundamentais [...] o novo pluralismo de teor progressista não inviabiliza a existência de um Estado fiscalizado e controlado pelo poder local comunitário [...]*⁷⁶⁷

A identificação do Direito a partir das leis emanadas formalmente pelo Estado na percepção míope do positivismo jurídico bem revela a estreiteza dessa concepção.

⁷⁶⁶ LIMA, Abili Lázaro Castro de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002. p.305.

⁷⁶⁷ COUTINHO, Carlos Nelson. **Atualidade de Gramsci**. 1997. Disponível em: <<http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=293>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

Embora o Poder Legislativo constitua a fonte ordinária e primária do direito, reduzir a dimensão jurídica ao direito posto e mediado pela interposição legislativa como se essa fosse a única instância produtora de juridicidade caracteriza concepção monista e pobre do direito como ciência "viva" (Ehrlich) que necessariamente há de estar mergulhada na realidade dos fatos. O mesmo pode e deve ser dito da compreensão do Judiciário como segmento que concentra ou esgota a juridicidade quando a justiça como valor vai muito além da esfera institucional onde se pretende que seja ordinariamente aplicada ou aproximada.

Roberto Lyra Filho, com seu senso aguçado e crítico, bem constata a indigência cognitiva e o simplismo ideológico decorrente da associação entre Direito e Lei, salientando a importância do espectro do jurídico ser concebido para além dessa *camisa de força*.

A identificação entre Direito e lei pertence, aliás, ao repertório ideológico do Estado, pois na sua posição privilegiada ele desejaria convencer-nos de que cessaram as contradições, que o poder atende ao povo em geral e tudo o que vem dali é imaculadamente jurídico, não havendo Direito a procurar além ou acima das leis. Entretanto a legislação de deve ser examinada criticamente [...]

Nisso, porém, o Direito resulta aprisionado em conjunto de normas estatais, isto é, de padrões de conduta impostos pelo Estado, com a ameaça de sanções organizadas. [...] No entanto, como notava o líder marxista italiano Gramsci, a visão dialética precisa alargar o foco do Direito, abrangendo as pressões coletivas (e até, como veremos, normas não-estatais de classe e grupos espoliados e oprimidos) que emergem na sociedade civil (nas instituições não ligadas ao Estado) e adotam posições vanguardistas, como determinados sindicatos, partidos, setores de igrejas, associações profissionais e culturais e outros veículos de engajamento progressista.⁷⁶⁸

Nesse sentido é a lição do pluralismo jurídico, movimento em relação ao qual já foram tecidas considerações essenciais no Capítulo 3. Diante dessa perspectiva, a primeira ideia a ser assentada neste tópico é no sentido de que a identificação do jurídico não está atrelada apenas aos sujeitos institucionais do Poder Legislativo e Judiciário devendo, portanto, buscar fortalecimento na ação desenvolvida por *novos sujeitos* tanto individuais como, especialmente, coletivos capazes de exercerem poder e, dessa forma, atuarem juridicamente. Não se olvide, como aponta Lênio

⁷⁶⁸ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.360.

Streck, que as *lutas políticas somente são legítimas se estiverem em conformidade com o direito*.⁷⁶⁹

Assentada a ideia do poder como relação de força, compreendido que na nova relação de Estado e sociedade civil entre o poder-dominação e o poder cidadão é este segundo formato que há de prevalecer, como já mencionado no Capítulo 1 (item 1.2), o que os membros não governamentais dos conselhos sociais (povo/movimentos sociais/sociedade civil organizada) e a sociedade de modo geral precisam perceber é que, antes de exercerem papel periférico e *subalterno* na realização de políticas públicas, cabe a tais colegiados o dever-ser de encarnarem, na realidade efetiva, a função de grupos não só dominantes, mas também dirigentes, para o que, como ensina Gramsci⁷⁷⁰, é imprescindível que adquiram consciência de suas forças, de suas possibilidades e modos de desenvolvimento, deixando de lado certo primitivismo na sua atuação.

A relação de forças estabelecidas no conselho é de cunho social e política, esta última concebida, como esclarece Gramsci, não na visão econômico-corporativista ou solidária ainda de cunho econômico, mas no seu último e mais desenvolvido grau de consciência, que transcende o corporativismo de um grupo para almejar interesses de todos os demais grupos, a *fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para as esferas das superestruturas complexas*.⁷⁷¹

Esses *novos sujeitos coletivos de juridicidade*, assim bem definidos por Wolkmer⁷⁷², constituem um dos aspectos de efetividade material para sustentação paradigmática de um projeto pluralista de emancipação. Quer-se novas identidades capazes de compor uma constelação de múltiplas subjetividades coletivas. Depois

⁷⁶⁹ STRECK, Lênio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p.48.

⁷⁷⁰ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.47. Complementa Dussel: "*Para Gramsci, entonces, una clase es dirigente si ejerce el poder con el consenso de las mayorías (si es hegemónica), pero si pierde dicho consenso pasa a ser una clase dominante (sin hegemonía), y por la tanto ejerce solamente la coerción*". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.154). Tradução livre: "Para Gramsci, então, uma classe é dirigente quando exerce o poder com o consenso das maiorias (se é hegemônica), mas se perde dito consenso passa a ser uma classe dominante (sem hegemonia), e portanto exerce somente a coerção".

⁷⁷¹ GRAMSCI, *op. cit.*, p.40-42.

⁷⁷² WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.235-241.

de reportar-se a Dussel como um dos marcos teóricos relevantes⁷⁷³, Wolkmer cuida de conceituar esses novos sujeitos históricos nos termos seguintes:

Identidades coletivas conscientes, mais ou menos autônomos, advindos de diversos estratos sociais, com capacidade de auto-organização e autodeterminação, interligadas por formas de vida com interesse e valores comuns, compartilhando conflitos e lutas cotidianas que expressam privações e necessidades por direitos, legitimando-se como força transformadora do poder e instituidora de uma sociedade democrática descentralizadora, participativa e igualitária.⁷⁷⁴

Nas margens⁷⁷⁵ da periferia e no universo latino-americano em busca da sua descolonização em todos os sentidos, é justamente no povo e nos novos movimentos sociais⁷⁷⁶ que residem as principais expressões desses novos atores sociais, pois são esses os titulares capazes de enxergar e de expressar, a partir de uma realidade interativa e permanente, as subjetividades cotidianas, diferentes e heterogêneas, os projetos e as transformações concretas empíricas⁷⁷⁷ que devem servir de centro.

⁷⁷³ "De fato, para E. Dussel, o novo sujeito ativo do processo emancipatório não é mais a classe, mais o 'povo' enquanto massa dominada, alienada e oprimida. O 'povo' é a categoria mais concreta que tem a vantagem de melhor retratar a práxis do contingente humano explorado por um sistema político-econômico, mais precisamente o 'bloco comunitário dos oprimidos de uma Nação' " (WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.237).

⁷⁷⁴ *Ibid.*, p.240.

⁷⁷⁵ "[...] das margens se vêem melhor as estruturas de poder. Devemos analisar as estruturas de poder da sociedade a partir das margens, e mostrar que o centro está nas margens, de uma maneira que às vezes escapa a toda nossa análise. Para essa concepção, colonialismo são todas as trocas, todos os intercâmbios, as relações, em que uma parte mais fraca é expropriada de sua humanidade." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.59).

⁷⁷⁶ "[...] se determinados teóricos latino-americanos priorizam a categoria 'povo' para traduzir a historicidade do 'novo sujeito coletivo', outros, sob o ângulo político-sociológico, limitam-no à especificidade dos 'novos movimentos sociais'." (WOLKMER, *op. cit.*, p.238).

⁷⁷⁷ "A filosofia política não propõe nem os projetos, nem as transformações políticas empíricas. Isto é a tarefa de grupos de cientistas sociais, de partidos políticos e dos movimentos sociais, nos níveis econômico, educacional, da saúde, etc. Aqui só se trata de enunciar os princípios, os critérios fundamentais da transformação [...]" (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.131).

Transitando-se mais uma vez do abstrato para o concreto⁷⁷⁸, tem-se que os conselhos sociais são, mais do que novos sujeitos, atores⁷⁷⁹ responsáveis pela cobrança e pelo aperfeiçoamento de políticas públicas realizadoras de direitos fundamentais, mediações transformadoras da realidade que, ao acessarem o político pela transposição do âmbito social e civil⁷⁸⁰, permitem e facilitam o processo de tomada de consciência e despertar⁷⁸¹ da intelectualidade orgânica (Gramsci) dispersa no corpo social, construindo o futuro da democracia⁷⁸².

Os conselhos sociais são instrumentos que sintetizam expressões do cidadão sob o ponto de vista coletivo, seja no tocante à consciência dos direitos, seja no tocante à postura de exigí-los ante o Estado, o que somente se faz possível

⁷⁷⁸ Proposta que, como visto, integra a metodologia de Enrique Dussel.

⁷⁷⁹ *"Los sujetos se constituyen como tales (en un proceso de subjetivación) y pasan a ser actores gracias a la participación activa en el movimiento mismo de la transformación social del cual son agentes. Desde K. Marx, R. Luxemburg, A. Gramsci, Paulo Freire y tantos otros, se sabe que es en la propia lucha por el reconocimiento como los miembros de ciertos sectores sociales cobran conciencia de sus responsabilidades, y van, en ese mismo movimiento, cumpliendo un proceso de aprendizaje insustituible. La praxis estratégica es maestra de estrategias. No hay otra escuela. La teoría clarifica y fundamenta esas prácticas, pero nunca puede suplantarlas".* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.241). Tradução livre: "Os sujeitos se constituem como tais (em um processo de subjetivação) e passam a ser atores graças à participação ativa no movimento mesmo da transformação social do qual são agentes. Desde K. Marx, R. Luxemburgo, A. Gramsci, Paulo Freire e tantos outros, sabe-se que na própria luta pelo reconhecimento como os membros de certos grupos sociais cobram consciência de suas responsabilidades, e vão, nesse mesmo movimento, cumprindo um processo de aprendizagem insubstituível. A práxis estratégica é mestra de estratégias. Não há outra escola. A teoria clarifica e fundamenta as práticas, mas nunca pode suplantá-las."

⁷⁸⁰ Dussel entende que existem três níveis de atores e organizações, o primeiro envolve o sujeito social no âmbito social dos movimentos sociais, o segundo o cidadão representado no âmbito civil das associações ou da sociedade civil e o terceiro o político representante no âmbito do partido político ou da sociedade política.

⁷⁸¹ *"No es verdad, por otra parte, que las organizaciones obreras o populares reivindicativas del ámbito social no puedan superar esta condición y les sea, por si mismas, imposible acceder al campo político, siendo los intelectuales, los partidos revolucionarios u otras instancias <<externas>> las encargadas de <<despertarlas>> del sueño del consenso obediente ante la dominación que se presenta casi como naturaleza".* (DUSSEL, *op. cit.*, p.241). Tradução livre: "Não é verdade, por outra parte, que as organizações de trabalhadores populares reivindicativas do campo social não possam superar a condição de modo que lhe seja impossível aceder por si mesmas ao campo político, sendo os intelectuais, os partidos revolucionários ou outras instâncias <<externas>> as encarregadas de <<despertá-las>> do sonho do consenso obediente ante a dominação que se apresenta quase como natural".

⁷⁸² "[...] o futuro da democracia depende em grande parte da capacidade da sociedade civil de resistir e contrabalançar o poder do Estado." (SIMON, Janus. *Cultura política pós-paternalista na Hungria: relação entre cidadãos e política durante e após a 'Revolução melancólica'* (1989-1991). In: BAQUERO, Marcello (Org.). **Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1994. p.91).

pela compreensão de que, como já afirmado, o poder-dominação há de ceder espaço ao poder cidadão, ao poder estabelecido não só como vontade, mas como razão dialogada do Estado com a sociedade, em relação ao qual já foram tecidas considerações no Capítulo 1 (item 1.2).

Cumprir reconhecer que o conselho, mais do que sujeito, é uma das mediações coletivas e práticas sociais promotoras de cidadania na luta por políticas públicas.⁷⁸³ Mais uma vez retoma-se a ideia dos conselhos sociais como espaços de desenvolvimento do poder cidadão⁷⁸⁴, que é o poder social que justifica e permite a realização de controle social e, mais do que isso, o cumprimento das funções precípuas desses colegiados democráticos, tal como já descrito no Capítulo 2.

Assentada a ideia do poder como relação de força, compreendido que na nova relação de Estado e sociedade civil entre o poder-dominação e o poder cidadão este segundo formato que há de prevalecer, o que os membros dos conselhos sociais e a sociedade de modo geral precisam se perceber é que, antes de exercerem papel periférico e *subalterno* na realização de políticas públicas, cabe a tais colegiados o dever-ser de encarnarem, na *realidade efetiva*⁷⁸⁵, a função de grupos não só dominantes, mas sobretudo dirigentes, para o que, como ensina Gramsci é imprescindível que adquiram consciência de suas forças, de suas possibilidades e modos de desenvolvimento, deixando de lado certo primitivismo na sua atuação.⁷⁸⁶

⁷⁸³ "[...] a construção da cidadania, conduzida por mediações coletivas, é uma conquista gradativa, que pode ser encontrada nas mais diversas práticas sociais: relações do cotidiano, grupos de base, mobilizações, lutas reivindicatórias, alternativas de geração de renda, conselhos e fóruns que lutam por políticas públicas. Cabe aos cidadãos ativos e ao Estado desenvolver processos criativos dentro dessas práticas sociais." (GRUNE, Carmela. **Participação cidadã na gestão pública: a experiência da Escola de Samba de Mangueira**. São Paulo: Saraiva, 2012. p.134).

⁷⁸⁴ A ponto quem sabe de se poder dizer, no futuro, que os conselhos sociais também poderão ser denominados como "conselhos do poder cidadão" (Citizen Power Councils).

⁷⁸⁵ "[...] mas o que é esta realidade efetiva? Será algo estático e imóvel, ou, ao contrário, uma relação de forças em contínuo movimento e mudança de equilíbrio? Aplicar a vontade à criação de um novo equilíbrio das forças realmente existentes e atuantes, baseando-se naquela determinada força que se considera progressista, fortalecendo-a para fazê-la triunfar, significa continuar movendo-se no terreno da realidade efetiva, mas para dominá-la e superá-la (ou contribuir para isso). Portanto, o 'dever ser' é algo concreto, ou melhor, somente ele é interpretação realista e historicista da realidade, somente ele é história em ato e filosofia em ato, somente ele é política." (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. § 15, p.35).

⁷⁸⁶ *Ibid.*, p.47.

Essa relação de forças estabelecidas no conselho é de cunho social e política, esta última concebida, como esclarece Gramsci, não na visão econômico-corporativista ou solidária ainda de cunho econômico, mas no seu último e mais desenvolvido grau de consciência, que transcende o corporativismo de um grupo para almejar interesses de todos os demais grupos, *a fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para as esferas das superestruturas complexas*.⁷⁸⁷

Os conselhos sociais, afinal, na organização da sociedade civil brasileira, são novíssimos *sujeitos sociopolíticos* de dimensão coletiva capazes de estabelecer lutas e demandas de caráter emancipatório e transformador no campo das políticas públicas⁷⁸⁸, o que se dá, evidentemente, em torno do necessário reconhecimento do poder que emana desses espaços, um poder de fiscalização (e de pressão) que a própria sociedade há de exercer sobre o Estado. É por isso que *nenhum governo – a despeito da sua coloração partidária e inclinação democrática – pode hoje ignorar os conselhos nos processos de implementação da política*⁷⁸⁹.

Uma segunda ideia a ser posta nesse contexto parte da compreensão de que o direito não apenas não se limite à lei emanada formalmente do Estado como, outrossim, seja palco de luta, resistência, combate, instrumento de viabilização de justiça, bem comum e dignidade humana, devendo estar comprometido com *a gestão do conhecimento democrático, pluralista e participativo que sirva a práticas sociais e políticas emancipadoras*.⁷⁹⁰

Como uma das expressões de associativismo, é fundamental reconhecer que os conselhos, assim como os movimentos sociais, *tematizam e redefinem a esfera pública*, ostentando *grande poder de controle social* e tornando-se matriz

⁷⁸⁷ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3. p.40-42.

⁷⁸⁸ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p.7-10.

⁷⁸⁹ ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.73, jan./mar. 2012.

⁷⁹⁰ Toda a proposta deste parágrafo está estruturada em pensamento de Wolkmer, indicado nas conclusões finais e na visão de direito apresentada por este na releitura crítica da historicidade das ideias jurídicas. (WOLKMER, Antonio Carlos. **Síntese de uma história das idéias jurídicas**. 2.ed. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2008. p.224).

geradora de saberes.⁷⁹¹ Se o direito quer ser instrumento comprometido com o conhecimento democrático e participativo, é evidente que os muros e os limites do seu território precisam dar cobertura a esse tipo de iniciativa, reconhecendo-lhes indisfarçável juridicidade.

A compreensão do poder circulante, nômade e volátil, como defende Foucault⁷⁹², como líquido capaz de preencher vários corpos para assumir múltiplas formas, não mais descendendo única e exclusivamente do político-governante, mas em regime de governança compartilhada com a própria sociedade por suas instâncias representativas, por seus sujeitos coletivos, permite que a construção da política seja muito mais simétrica e voltada à atenção das reais necessidades, o que precisa ser aproveitado. Afinal, como bem explicita Boaventura, *é sobre a base de uma experiência rica não desperdiçada podemos realmente pensar em uma sociedade mais justa*, um dos compromissos constitucionais assumidos pela República brasileira.⁷⁹³

A sociedade política (o Estado restrito) não pode ser mais o grande aparelho de poder que atua sob uma perspectiva de dominação⁷⁹⁴, mas sim um campo propenso e permeável à capilaridade da manifestação social, algo que precisa qualificar a ideia de soberania por uma premissa de legitimidade. A capacidade de produção de verdade pelo discurso do Estado⁷⁹⁵ somente pode ser mantida se agregada de novos elementos de justificação.

⁷⁹¹ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p.160.

⁷⁹² FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p.35.

⁷⁹³ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.41.

⁷⁹⁴ FOUCAULT, *op. cit.*, p.51-52.

⁷⁹⁵ O uso das expressões "verdade" e "discurso" aqui buscam inspiração foucaultiana (obra: A verdade e as formas jurídicas). Para Foucault, a verdade não significa propriamente o que distingue falso e verdadeiro, mas sim ao que se atribuiu o verdadeiro efeito específico de poder. "O que pretendo mostrar nestas conferências é como, de fato, as condições políticas, econômicas de existência, não são um véu ou um obstáculo para o sujeito de conhecimento mas aquilo através do que se formam os sujeitos de conhecimento e, por conseguinte, as relações de verdade. Só pode haver certos tipos de conhecimento, certas ordens de verdade, certos domínios de saber a partir de condições políticas que são o solo em que se formam o sujeito, os domínios de saber e as relações com a verdade. So se desembaraçando destes grandes temas do sujeito de conhecimento, ao mesmo tempo originário e absoluto, utilizando eventualmente o modelo nietzscheano, poderemos fazer uma história da verdade." (FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau, 1996. p.27).

Assentado o caráter relacional do poder como fenômeno, como campo de forças⁷⁹⁶, como já mencionado, é preciso fugir da soberania tradicional do poder político para reconhecer a necessidade de sua purificação pelo filtro que permite a participação da sociedade nas escolhas e, portanto, as reveste de legitimidade. Obedecer ao Estado ampliado é respeitar as decisões tomadas entre a sociedade política e a sociedade civil.

Essa abertura para a sociedade, para o "outro" excluído, reveste os conselhos sociais de um caráter inovador capaz de romper com a totalidade fechada de um sistema político fechado para si mesmo, muitas vezes na atmosfera dos interesses de dominação, para atingir um parâmetro de libertação⁷⁹⁷ pautado na "exterioridade" de quem é vítima oprimida, sujeito que, para ter sua vida preservada e conservada, é quem mais precisa da ação e da intervenção política do Estado em seu favor.

Tome-se o exemplo dos conselhos sociais da saúde e nele será fácil perceber a visualização dos usuários do sistema como sujeitos coletivos dispostos a mostrarem as falhas no acesso e funcionamento dos serviços, o mesmo ocorrendo em relação aos prestadores de serviços e trabalhadores da saúde que, como se vê, são outros conjuntos capazes de expor e apresentar o seu posicionamento, do mesmo modo ocorrendo em relação ao governo.⁷⁹⁸ A partir da expressão da necessidade de cada um dos grupos de maneira a representar todos os ângulos do problema é de se imaginar que, dentro de uma matriz de razão comunicativa, seja muito mais fácil

⁷⁹⁶ FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p.202. A lição para a constituição de um campo histórico-político é de Boulanvilliers que, na palavra de Foucault, faz funcionar como princípio de racionalidade da história o que até então era princípio de racionalidade na gestão do Estado (p.203).

⁷⁹⁷ Paradigma bem trabalhado por Enrique Dussel a cujos conceitos e categorias já mencionadas aqui nos reportamos.

⁷⁹⁸ "[...] os conselhos aparecem como um espaço onde se encontram grupos da sociedade civil, da burocracia, dos profissionais da saúde e dos prestadores de serviço que dificilmente teriam outra oportunidade para debater políticas de saúde e onde há um processo de inclusão de grupos menos favorecidos." (COELHO, Vera Schattan P. Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.264-265).

construir⁷⁹⁹ entendimentos ou caminhos capazes de contemplar a essência de cada uma das preocupações apresentadas. Como se verá adiante, a composição híbrida e plural dos conselhos sociais *torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das políticas públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas.*⁸⁰⁰

A fonte de poder aqui, como se vê, é resultado de interpelações sucessivas e de um entendimento construído coletivamente e não criado de maneira isolada e egoística por quem detém o poder delegado. Dentro de cada campo social, entre os segmentos não governamentais e governamentais, há um complexo e permanente sistema de correlação de forças que, ao final, indicará posição de síntese num determinado sentido.

Os conselhos são atores políticos⁸⁰¹ e, como tais, novos sujeitos coletivos detentores de um poder de controle social ao qual há de se reconhecer juridicidade. O conselho, como visto, é espaço de ocupação popular, verdadeiro *órgão de mediação povo-poder.*⁸⁰²

⁷⁹⁹ Trabalhando em paralelo com categorias habermasianas, importante o destaque que Leal confere no fato do Estado ser compreensível nos seus atos de modo a permitir a participação da sociedade: "Ora, se a partir da matriz habermasiana, os atos de fala são basicamente formas de comunicação dinâmica e contextuais, para cujo sucesso não é suficiente a obediência a regras gramaticais prestabelecidas, mister é que, além de seguir essas regras, um falante competente (neste caso o Estado Administrador) deve ser capaz de fazer o ouvinte-interlocutor (cidadania) entender o *conteúdo proposicional* de uma sentença (proposta preliminar de governo) e sua *força ilocucionária*, a qual indica com uma proposição deve ser considerada (como afirmação, questão, promessa, ameaça, pedido, etc.), a partir do que se constitui uma oportunidade de construção do entendimento do que se pretende como discurso proposto (atendimento dos interesses efetivamente públicos da comunidade)." (LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: _____. (Org.). **Administração pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p.404).

⁸⁰⁰ ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.69, jan./mar. 2012.

⁸⁰¹ "Ator político, contudo, não significa ator partidário ou atuação segundo padrões ideológicos. Significa a configuração de uma instituição e de seus integrantes como agente dotado de poder, de recursos de poder, que possibilitam e credenciam atuações na vida públicas, com capacidade de alterar os rumos da vida pública e de impor suas decisões." (SADEK, Maria Teresa. Ministério Público: um olhar externo. **Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, ano 4, n.6, p.27-37, jan./jun. 2009. p.31).

⁸⁰² GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001. p.211.

Contudo, por conta disso, importante alertar para o perigo de esses novos sujeitos coletivos terem sua identidade política de certo modo capturada e incorporada pela esfera institucional e organizacional do Estado⁸⁰³ (como, por exemplo, busca de certa coordenação hierárquica⁸⁰⁴ ou centralização⁸⁰⁵), risco de *revolução passiva*⁸⁰⁶,

⁸⁰³ "Este papel é realizado de forma contraditória. Captura-se o sujeito político e cultural da sociedade civil, antes organizado em movimentos e ações coletivas de protestos, agora parcialmente mobilizados por políticas sociais institucionalizadas. Transformam-se as identidades políticas destes sujeitos [...] em políticas de identidades, pré-estruturadas segundo modelos articulados pelas políticas públicas, arquitetados e controlados por Secretarias de Estado [...] A inversão de ordem dos termos: identidade política para política de identidade, muda radicalmente o sentido e o significado da ação social coletiva dos movimentos sociais (GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p.20-21).

⁸⁰⁴ Aqui cumpre chamar atenção e alertar para a notícia de que o Governo Federal estaria refletindo sobre um "sistema nacional de participação" pela percepção de que a pluralidade de instâncias sem uma coordenação mais centralizada carece de articulação, espécie de centralismo que, tal como benefícios, pode trazer prejuízos sérios à autonomia dos conselhos. A propósito, confirmando a intenção e sugerindo efeitos positivos, cumpre analisar resposta de especialista ao tema nos termos seguintes: "Essa maior articulação institucional entre os conselhos participativos e o funcionamento do Estado está sendo feita? Na esfera federal, há debates e trabalhos em andamento sobre o chamado 'sistema nacional de participação'. O governo federal encomendou vários estudos para entender a envergadura da institucionalidade participativa. Existe a percepção de que temos uma pluralidade de instâncias participativas e precisamos dar a isso um caráter mais articulado, consolidado, de modo a garantir continuidade e propiciar avanços". (LAVALLE, Adrian Gurza. Na pátria da democracia 'pós-participativa'. **Revista Le Monde Diplomatique**, p.32, jul. 2012. Entrevista).

⁸⁰⁵ A respeito do centralismo e da sua relação com a revolução passiva como categoria, chama-se atenção para a posição de Gramsci: "[...] que é um 'centralismo' em movimento, por assim dizer, isto é, uma contínua adequação da organização ao movimento real, um modo de equilibrar os impulsos a partir de baixo com o comando pelo alto, uma contínua inserção dos elementos que brotam mais fundo da massa na sólida moldura do aparelho de direção, que assegura a continuidade e a acumulação regular das experiências [...]" (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p.92).

⁸⁰⁶ Trata-se de categoria de Gramsci que, tendo origem em Vincenzo Cuoco, é trabalhado em diversas passagens de sua obra. Uma das significações da expressão "revolução passiva" consiste em defini-la como manobra ou atitude de astúcia adotada pelo governante para, a partir da incorporação de algumas reivindicações oriundas "de baixo" (das classes subalternas), determinar a implementação de pontuais alterações com aparência de mudança superestimada (maior do que de fato representa), o que caracterizaria um reformismo-conservador, verdadeira "metida no bolso" dos interesses de baixo pelo "andar de cima". Nas expressões de Gramsci vários são os usos: "Vincenzo Cuoco chamou de revolução passiva a revolução ocorrida na Itália, como consequência imediata das guerras napoleônicas. O conceito de revolução passiva me parece exato não só para a Itália, mas também para os outros países que modernizaram o Estado através de uma série de reformas ou de guerras nacionais, sem passar pela revolução política de tipo radical-jacobino" (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v.5. p.209-210); "Deve-se examinar se a fórmula de Quinet pode ser aproximada da de 'revolução passiva' de Cuoco; elas exprimem, talvez, o fato histórico da ausência de uma iniciativa popular unitária no desenvolvimento da história italiana, bem como o fato de que o desenvolvimento se verificou como reação das classes dominantes ao subversivismo esporádico, elementar, não orgânico, das massas populares, através de 'restaurações' que acolheram uma certa parte das exigências que vinham de baixo; trata-se, portanto, de 'restaurações-progressistas'

conceito bem trabalhado por Gramsci, que consiste, no caso, na vontade de o governo pretender manter os conselhos "no berço"⁸⁰⁷ ou mesmo incorporar, astutamente⁸⁰⁸, ideias surgidas nos conselhos distorcendo-lhes o formato ou intenção original, dentre outras possibilidades. São essas posturas que podem dar margem a práticas clientelistas de cooptação e limitação, quando não despotencialização⁸⁰⁹, da capacidade de protesto e repercussão das ações coletivas dos conselhos, para as quais a sociedade e as instituições responsáveis pelo zelo dos conselhos não de estar atentas.

De qualquer modo, registrada a ressalva como medida de cautela, o simples reconhecimento da possibilidade de os caminhos das políticas públicas serem construídos por novos atores e sujeitos por si só já é um fato a celebrar e enaltecer a dimensão político-expressiva dos conselhos sociais neste novo cenário de relacionamento do Estado com a sociedade civil, no qual a própria forma de construção

ou 'revoluções-restaurações', ou, ainda, 'revoluções passivas'" (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v.1. p.393); "as exigências que encontraram na França uma expressão jacobino-napoleônica foram satisfeitas em pequenas doses, legalmente, de modo reformista, conseguindo assim salvar a posição política e econômica das velhas classes feudais, evitar a reforma agrária e, notadamente, evitar que as massas populares atravessassem um período de experiências políticas similares às da França nos anos do jacobinismo, em 1831, em 1848. [...] Que um tal esquema possa traduzir-se em prática, e em que medida e em que formas, isto tem um valor relativo: o que importa, política e ideologicamente, é que ele pode ter, e tem realmente, a virtude de servir para criar um período de expectativas e esperanças" (*Ibid.*, p.299)."[...] é próprio da função dos intelectuais pôr o Estado como um absoluto: desse modo, é concebida como absoluta sua função histórica, é racionalizada sua existência. Este motivo é fundamental para o idealismo filosófico e está ligado à formação dos Estados modernos na Europa como 'reação – superação nacional' da Revolução Francesa e do napoleonismo (revolução passiva)" (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v.6. p.350); "A história da Europa vista como 'revolução passiva'. É possível fazer uma história da Europa do século XIX sem tratar organicamente da Revolução Francesa e das guerras napoleônicas? [...] Tem um significado 'atual' a concepção de 'revolução passiva'? Estamos num período de 'restauração-revolução' a instituir permanentemente, a organizar ideologicamente, a exaltar liricamente?" (GRAMSCI, **Cadernos do cárcere**, 2001, *op. cit.*, p.281).

⁸⁰⁷ "Deve-se ver como a fórmula crítica de Vincenzo Cuoco sobre as 'revoluções passivas' [...] Esta concepção foi definida por Edgar Quinet como 'revolução-restauração', que nada mais é do que a tradução francesa do conceito de 'revolução passiva' interpretado 'positivamente' pelos moderados italianos [...] pretendiam, com a desculpa de que o momento da autoridade é imprescindível e necessário, conservar sempre o homem 'no berço' e na escravidão. Mas não podiam reagir além de certos limites, além dos limites do seu grupo social, ao qual se tratava 'concretamente' de fazer sair do 'berço': a conciliação foi encontrada na concepção de 'revolução-restauração', ou seja, num conservadorismo reformista temperado." (*Ibid.*, p.293).

⁸⁰⁸ "[...] tal atitude reformista é uma astúcia da Providência." (*Ibid.*, p.396).

⁸⁰⁹ Definitivamente, tudo o que não se quer é que os conselhos sociais sirvam como instrumentos de "revolução passiva", ou seja, espaços democráticos desprovidos de uma radicalidade necessária para transformações na ordem política vigente, instâncias participativas dominadas pelos interesses governamentais nas quais os representantes da sociedade não conseguem apresentar e discutir as "demandas de baixo", espaço onde a modificação nas relações de força serve apenas para neutralizar, antecipar e conseqüentemente "meter no bolso" as necessidades populares.

das políticas induz à organização e mobilização popular, exigindo sensibilidade do político para trabalhar diante de novas premissas e valores (com predominância para o consenso em detrimento do confronto⁸¹⁰), dentre as quais a compreensão da horizontalidade própria do conceito de *rede*⁸¹¹, que pressupõe um relacionamento isonômico entre Estado e sociedade civil.

Os conselhos são sujeitos coletivos, pontos de apoio da nova esfera pública para que se estabeleça uma interlocução qualificada entre os representantes do poder público e o associativismo civil organizado, aspecto que ressalta a dimensão política e construtiva dessa experiência, ainda carente de solidificação e maior enraizamento na cultura política brasileira, um tanto quando influenciada por um pensamento colonial que tende a valorizar mais a imposição da democracia representativa que afasta o eleitor-cidadão do debate permanente sobre a realização dos direitos do que a prática intermitente de monitoramento nesse sentido.

A relação dos conselhos sociais com o sistema político propriamente dito permite diferentes concepções. De qualquer modo, sejam os conselhos espaços de mera influência das decisões governamentais como esfera pública⁸¹², sejam os conselhos espaço para atuação de sujeitos deliberativos e decisórios, como aqui se

⁸¹⁰ Aspecto que recebe a crítica de Jacques Rancière, na obra "O desentendimento: política e filosofia", para quem a política é o próprio desentendimento, não o consenso. (RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento: política e filosofia**. São Paulo: Ed. 34, 1996).

⁸¹¹ "Os novos ativistas são mobilizados para participarem de ações sociais, estruturadas por agentes do chamado Terceiro Setor, ou por agências governamentais, via políticas públicas indutoras da participação popular, como nos conselhos gestores; [...] a categoria movimento social tem sido substituída, na abordagem de vários analistas, pela de mobilização social, que também gera uma sigla M.S., voltada para a ação coletiva que busca resolver problemas sociais, diretamente, via a mobilização e engajamento de pessoas [...] Nestas abordagens a dimensão do político é esquecida ou negada, substituída por um tipo de participação, construída-induzida." (GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p.27-28).

⁸¹² "A ideia de uma esfera pública está no centro dos debates sobre governança local, mas a sua relação com o sistema político está carregada de polêmica. Isso se reflete, na prática, nas diferentes concepções e atribuições nomeadas aos conselhos gestores. [...] Se formos os ater ao conceito de Habermas, observa-se que a esfera pública tem um papel fundamental na reconstrução da teoria democrática ao introduzir uma concepção participativa, discursiva, criando espaço para a generalização da ação social, para o reconhecimento das diferenças e para a ampliação da forma do político. Mas, ao mesmo tempo, o conceito habermasiano de esfera pública restringe o papel dos novos 'públicos' a interlocutores de uma ação comunicativa, constituídos via interlocuções públicas, à mera 'influência' nas decisões governamentais, legislativas ou do executivo, e não de sujeitos deliberativos atuando diretamente nos processos. Para Habermas, esses novos públicos devem ser informais, não podendo, portanto, ter o poder de deliberar." (GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.44-45).

defende, qualquer das definições reconhece aos colegiados o exercício de um poder jurídico diferenciado e relevante, havendo apenas distinção de grau.

Esse poder é expressão de um controle social, ou seja, da participação da comunidade na discussão, na tomada de decisões e na avaliação dos caminhos adotados pelo próprio Estado para a realização de direitos fundamentais, em particular na elaboração e realização de políticas públicas como tarefa primária do Estado Constitucional.

A compreensão do conceito, das funções, da composição e das matrizes que inspiram o funcionamento dos conselhos sociais, aspectos já referidos e trabalhados no Capítulo 2, bem como a categorização desses espaços como novos sujeitos de dimensão coletiva que ostentam um diferenciado poder de controle social a merecer abrigo e reconhecimento do mundo normativo bem evidenciam que, para além de expressões políticas, existe uma indiscutível dimensão jurídica no funcionamento dessas privilegiadas instâncias de fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Sob o ponto de vista jurídico, parece que um elemento vital para dar sentido aos conselhos sociais e à sua própria existência consiste na necessidade de insinuar-se e entender que esses espaços, mais do que locais qualificados para debates que não geram nenhum tipo de impacto ou influência sobre o poder delegado, ao estarem compostos de novos sujeitos coletivos afiguram-se como fontes não só de comandos ético-políticos, como também, em determinadas ocasiões, de juridicidade capaz de confrontar e constranger o direito tradicionalmente posto pelo exercício do poder.

Não por acaso insistiu-se na apresentação do movimento do Pluralismo Jurídico justamente para demonstrar a necessidade de reconhecer que o direito como expressão de regulação e convívio social não brota apenas das instâncias oficiais e tradicionais do Estado, no Parlamento ou nos Gabinetes onde se executam diretrizes de políticas públicas pelos detentores de poder, mas, ao contrário, complementa-se e encontra base e respaldo social, ainda que secundário, justamente nos espaços onde a população é chamada e estimulada a participar de um debate que precisa ser qualificado, coerente, adequado e robusto para cumprir com sua finalidade, do contrário não há que se falar em democracia participativa ou mesmo em premissa de controle social.

A atuação dos conselhos sociais como novos sujeitos, ao permitir controle social, fortalece o poder, seja sob o ponto de vista da *potentia* (poder em si), seja no tocante à *potestas* (poder delegado), permitindo que as escolhas do governante sejam adotadas em conjunto com a sociedade e, portanto, com menor distanciamento, ou pelo menos que escolhas iniciais do governante como decisões políticas imperfeitas possam ser aprimoradas mediante a mobilização e a participação da comunidade.

Abonando e valorizando o papel dos conselhos sociais no cenário contemporâneo, como novos sujeitos coletivos de juridicidade, como um dos instrumentos possíveis de reordenação do espaço público pelo resgate de questões como comunidade, é a posição de Wolkmer em diversos momentos de sua obra, sempre associados à ideia de controle social, de instrumentos de exercício do poder descentralizado e como instituições novas:

[...] importa igualmente reordenar o espaço público individual e coletivo, resgatando formas de ação humana que passam por questões como 'comunidade', 'políticas democráticas de base', 'participação e controle popular', 'gestão descentralizada', 'poder local ou municipal' e 'sistema de conselhos' [...] ⁸¹³

[...] A essa retomada da ideia-força da alternativa comunitária, segue-se amplo contexto de exigências e interações em torno de uma política democrática fundada em processos de 'descentralização', 'participação de base', 'controle comunitário', 'sistema de conselhos' e 'poder local'. ⁸¹⁴

Na medida em que se amplia politicamente a pluralidade de esferas sociais, o espaço político unificado e homogêneo das formas de representação tradicional (partidos políticos e sindicatos) cede lugar a uma proliferação de práticas coletivas e canalizadas agora pelos movimentos sociais, associações voluntárias em geral, corpos intermediários, comitês de fábricas, conselhos comunitários e municipais [...] ⁸¹⁵

⁸¹³ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.250.

⁸¹⁴ *Ibid.*, p.252.

⁸¹⁵ *Ibid.*, p.255.

Além dessas formas de expressão popular, cabe igualmente desenvolver modalidades de voto distrital e criar instituições novas, como os 'conselhos populares' nos diversos níveis da sociedade [...] o espaço público comunitário alcança, em todos os níveis, formas de democracia participativa de base. Quando se pensa em novo paradigma de se fazer política, não se está abandonando, ou excluindo, inteiramente a democracia representativa burguesa e suas limitadas e insuficientes regras institucionais formais (como partidos políticos, proporcionalidade, votos etc.), mas sim desenvolvendo formas de democracia de base (participação, gestão compartilhada e sistemas de conselhos).⁸¹⁶

Desse modo, demonstrando que dentre as funções dos conselhos sociais está a fiscalização das políticas públicas, a possibilidade de esses espaços serem experimentados pelo povo e pelos movimentos sociais como sujeitos históricos representa a participação de atores oprimidos e antes incomunicáveis para sinalizarem suas reivindicações à sociedade política. Tal como o povo operou verdadeira revolução política em certos períodos da história⁸¹⁷, o mesmo pode acontecer com os sujeitos não governamentais integrantes dos conselhos sociais, aspecto que por si só demonstra o impacto que a atuação dessas instâncias pode provocar no âmbito jurídico, espaço de desenvolvimento das subjetividades e de contraposição entre indivíduos ou desses em face do Estado.

Assim, os membros não governamentais dos conselhos sociais podem representar o mesmo "povo uno" visualizado por Dussel. Antes, nos índios, nos escravos, nos mestiços, nos crioulos, nos camponeses, nos operários, nos marginais; agora, espera-se, em novos rostos, nos rostos de cidadãos-vítimas da ineficiência política do Estado na concretização do seu papel de respeitar e cumprir a Constituição e as leis.⁸¹⁸ Esses *rostos múltiplos do povo uno*⁸¹⁹, no contexto dos

⁸¹⁶ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.256-257.

⁸¹⁷ "[...] sujeitos históricos, os oprimidos. Eles são a 'outra face' [...] da Modernidade: os outros encobertos pelo des-cobrimento, os oprimidos das nações periféricas [...] as vítimas inocentes do sacrifício. São um 'bloco social' – na terminologia de Antonio Gramsci – que se constitui como povo, como 'sujeito histórico' em certos momentos; como, por exemplo, na emancipação nacional no começo do século XIX (quando a classe dos *crioulos* dominados nesta época pelos espanhóis, pela burocracia e pelos grupos comerciais e financeiros peninsulares, lideraram o processo das lutas contra Espanha e Portugal). Nesta emancipação todas as classes dominadas, o 'bloco social dos oprimidos', adquiriu fisionomia o sujeito histórico e realizou uma verdadeira revolução política" (DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro**: a origem do mito da modernidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. p.159).

⁸¹⁸ *Ibid.*, p.160-174.

⁸¹⁹ *Ibid.*, p.160-174.

conselhos, são os usuários das políticas de saúde, assistência social, crianças e adolescentes, idosos, cidadãos à espera de saneamento básico, preocupados com a proteção do meio ambiente etc.

A fonte desse poder social e da participação popular tem efeito pedagógico em relação ao próprio povo. De um lado, produz cultura política que alimenta a cidadania; de outro, serve para que o governante sinta-se vigiado e monitorado a ponto de, como salienta Gohn, reelaborar discursos, quando não mudar práticas políticas.⁸²⁰

Um dos aspectos da dimensão jurídica dos conselhos sociais (que serve tanto para a hipótese ora examinada como para questões subsequentes) consiste no fato de esses serem compostos como a "árvore maia" metaforizada por Dussel: formada na "raiz" por novos sujeitos coletivos de juridicidade portadores de controle social (povo/movimentos sociais) que, com auxílio e por meio do "tronco" da sociedade civil (superestrutura – intelectuais orgânicos – membros não governamentais dos colegiados), fazem a permanente interligação entre os interesses do povo e os "frutos" necessários e esperados de parte da sociedade política (políticas públicas).⁸²¹

Assimilar esta ideia é primeiro passo para perceber que esses novos sujeitos que, no exercício do seu controle sobre o Estado, permitem adequado direcionamento das atividades deste o para fim de atender às demandas mais importantes e fundamentais, acabam por incrementar o patrimônio jurídico do cidadão pela incorporação de "novos direitos", segunda determinação jurídica que se pretende examinar no tópico seguinte.

⁸²⁰ GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001. p.191.

⁸²¹ Embora o contexto em que Dussel emprega a metáfora seja a organização dos partidos políticos progressistas, segundo ele a *árvore maia*: "afunda suas raízes na *terra mater* (o povo), eleva seu tronco sobre a superfície terrestre (a sociedade civil) e desdobra sua folhagem e frutos no céu (na sociedade política, o Estado em sentido estrito). (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.121).

4.2.2 Os conselhos sociais como veículos democráticos de superação da cotidianidade, expressão das necessidades humanas fundamentais da comunidade e palco de juridicidade para edificação de "novos direitos"

*[...] a criação permanente de 'novos' direitos, assumindo dimensão individual, política, social e difusa ou metaindividual, está diretamente relacionada com o grau de eficácia de uma resposta à situação ou condição de privação, negação ou ausência de necessidades reivindicadas por sujeitos individuais/coletivos [...] é a dinâmica interativa de um espaço público aberto, democrático e compartilhado [...]*⁸²²

Partindo do pressuposto de que o desempenho democrático do poder pelo Estado na pós-modernidade⁸²³ precisa ser exercido de modo compartilhado com a sociedade de maneira a fazer com que, pela premissa de descentralização e participação da comunidade no controle dos atos da Administração Pública, a clássica *soberania* revista-se de *legitimidade*, em especial no tocante ao Poder Executivo, ente responsável pela realização de políticas públicas, cumpre investigar qual o grau de pertinência estabelecido entre o produto da ação estatal e as complexas e moleculares demandas contemporâneas.

Diz-se isso também porque o princípio material da política como verdade prática pode ser simplificado como o dever de querer viver de cada um dos membros de uma comunidade política como totalidade.⁸²⁴ A política estatal, assim, precisa

⁸²² WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.360.

⁸²³ A conceituação aqui adotada é no mesmo sentido de Boaventura de Sousa Santos: "[...] nos encontramos numa fase de transição paradigmática, entre o paradigma da modernidade, cujos sinais de crise me parecem evidentes, e um novo paradigma com um perfil vagamente descortinável, ainda sem nome e cuja ausência de nome se designa por pós-modernidade." (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2005. p.34).

⁸²⁴ "El principio material de la política podría enunciarse de manera inicial, y con la máxima simplicidad, como el deber del querer vivir de cada uno de los miembros y de la comunidad política como totalidad. Es la fuerza normativa que reimpulsaría, desde dentro, ontológicamente, la misma tendencia a la permanencia en la vida por parte de la comunidad." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.438). Tradução livre: "O princípio material da política poderia enunciar-se de maneira inicial, e com a máxima simplicidade, como o dever de querer viver, de cada um dos membros e da comunidade política como totalidade. É a força normativa que reimpulsiona, desde dentro, a mesma tendência à permanência na vida por parte da comunidade".

incorporar o realismo crítico, ou seja, a responsabilidade pelo suprimento de todas as necessidades vitais do povo, da fome, do trabalho, da moradia etc.⁸²⁵ São os fatos e as necessidades reais que criam a obrigação e servem de base para a política, no seu sentido material, dê conta de satisfazer e atender às carências sob o ponto de vista normativo.⁸²⁶

Uma vez sistematizadas os principais elementos relativos ao funcionamento prático dos conselhos sociais, já tendo sido trabalhados os aspectos indicativos do seu traço político, propõe-se agora a hipótese de que a operação adequada desses colegiados democráticos serve não só como forte sinalizador das demandas e necessidades fundamentais da comunidade perante o Estado como também, a partir disso, permite a criação de novos direitos para além dos limites burocráticos e administrativos inicialmente pensados pelo poder público; direitos esses que, como visto, antes de meras imposições, também precisam partir de uma razão comunicativa capaz de estimular e fomentar consensos possíveis.

A propósito desse primeiro aspecto, tomando por base os postulados teóricos de Enrique Dussel na sua obra *Ética da Libertação*, seja no funcionamento no Estado, seja na participação da sociedade civil na forma de se produzir a política, a racionalidade inspiradora de um ou outro movimento somente ganha sentido se o cumprimento da missão guardar relação com a conservação e propagação da vida.

⁸²⁵ DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.440.

⁸²⁶ *"El hecho real de que el ser humano necesita alimentarse (por ser una subjetividad corporal viviente), es el punto de partida para justificar la obligación política de proveer un tal alimento a la comunidad política por parte del que ejerce el poder (potestas) como representante. Cuando una población tiene a un alto porcentaje de su población com hambre, se trata de un hecho; la política no puede sino hacerse cargo, por exigencia normativa, de una tal realidad a la que se accede por hechos empíricos. Hay hechos, que no son meros valores culturales ni de otro tipo (ya que en realidad fundan los valores), que se encuentran a la base de la normatividad de la política en su aspecto material. Dos hechos de la extinción de especies animales, el efecto invernadero que pone a riesgo la vida futura de la humanidad, etc., son descubiertos por la razón material [...]"* (Ibid., p.444). Tradução livre: "O fato real de que o ser humano necessita alimentar-se (por ser uma subjetividade corporal vivente), é o ponto de partida para justificar a obrigação política de prover alimento à comunidade política de parte do exercício do poder (*potestas*) como representante. Quando uma população tem uma alto percentagem de seu povo com fome, trata-se de um fato; a política não pode deixar de fazer frente, por exigência normativa, desta realidade a que se acede por fatos empíricos. Existem fatos, que não são meros valores culturais nem de outro tipo (já que na realidade fundam os valores), que se encontram na base da normatividade da política no seu aspecto material. Dos fatos da extinção das espécies animais, o efeito invernadero que põe em risco a vida futura da humanidade, etc., são descobertos pela razão material".

A razão nunca pode estar acima da vida, afinal, na lição de Dussel⁸²⁷, a vida humana *é a condição absoluta material intrínseca da racionalidade*, a vida humana *é a fonte de toda a racionalidade*⁸²⁸.

Sendo o Estado uma criação humana, evidente que sua existência precisa se justificar para aumentar a chance de reprodução da vida, não o contrário. É por conta disso que o Estado, na sua principal finalidade de existir perante o cidadão, precisa produzir políticas públicas que atendam e permitam incrementar a realização de direitos humanos (ter saúde, ter educação, ter o que comer/beber, ter onde morar etc.). Do mesmo modo, não há como se despertar interesse e motivação da sociedade em participar dos assuntos relativos ao Estado se não for com o propósito de criar condições capazes de melhorar a vida do povo.

Sob o ponto de vista de atendimento da dimensão crítico-material da política, tal como concebida por Dussel⁸²⁹, sendo a política a vontade-de-viver, a possibilidade de os conselhos sociais servirem para indicar necessidades e prioridades ao governante, a fim que as políticas públicas sejam implementadas prioritariamente em favor dos mais pobres e desfavorecidos, para que esses *vivam, que vivam bem e aumentem a qualidade de suas vidas*, não só justifica seu traço político como lhe atribui papel libertador e transformador, redutor de carências e negatividades, ponto determinante para edificação do Estado Democrático de Direito.

⁸²⁷ Conforme anota Dussel na terceira tese da Ética da Libertação. (DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p.632).

⁸²⁸ Vide Apêndice -tese 3.

⁸²⁹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.105-106: "A política, sendo a vontade-de-viver, consensual e factível, deve tentar por todos os seus meios (nisso consiste sua normatividade como obrigação analógica à ética), permitir a todos os seus membros que vivam, que vivam bem, que aumentem a qualidade de suas vidas. [...] A afirmação da vida da vítima, que não-pode viver pela injustiça do sistema, é ao mesmo tempo o que permite cumprir com a exigência de aumentar a vida da comunidade [...] O princípio crítico geral, em seu momento afirmativo agora, deveria ser enunciado como algo assim: devemos produzir e reproduzir a vida dos oprimidos e excluídos, as vítimas, descobrindo as causas de tal negatividade, e transformando adequadamente as instituições; o que de fato aumentará a vida de toda a comunidade".

Assim como a economia precisa pensar na necessidade de um retorno aos elementos não ficcionais e especulativos⁸³⁰ que a deixe voltada à produção de bens para satisfação das necessidades de pessoas reais, as políticas públicas também precisam atender ao que o povo efetivamente precisa para sobreviver e para viver melhor e não satisfazer interesses por vezes menores do governante no exercício sempre temporário do poder na República. Basta olhar o orçamento e acompanhar a evolução dos gastos públicos de muitas cidades para perceber que muitas vezes o dispêndio de recursos feito na pavimentação e no asfalto de ruas, quando não na publicidade institucional, é desproporcionalmente maior do que o investimento empregado na realização de políticas básicas de educação, saúde, de trabalho ou emprego ou mesmo a garantia de segurança pública, geralmente as principais preocupações da sociedade.⁸³¹

Uma vez estabelecido e compreendido o papel do controle social na atualidade, como afirma Leal, é a partir desse monitoramento operacional das políticas públicas a ser exercido de forma ativa, com a gestão cotidiana dos interesses comunitários, que se percebe a importância constitutiva dos Conselhos como condição de legitimidade do processo de administração da cidade e suas demandas.⁸³²

⁸³⁰ Por mais que isso para muitos seja impossível, já que não haveria diferença entre o capitalismo real e o capitalismo virtual, pois o propósito do capitalismo é mesmo impulsionar e aumentar a circulação financeira em contraste e de modo desvairado com a realidade de produção. Um dos que pensam assim é Guy Sorman. Nesse sentido, cumpre conferir Zizek, em especial a seguinte passagem: "O paradoxo do capitalismo é que não se pode jogar fora a água suja da especulação financeira e preservar o bebê saudável da economia real." (ZIZEK, Slavoj. **Primeiro como tragédia, depois como farsa**. São Paulo: Boitempo, 2011. p.25).

⁸³¹ Aspectos que constam, nas diversas pesquisas de opinião realizadas, como as principais demandas do povo brasileiro. Nesse sentido, por exemplo, pesquisa realizada no ano de 2011 pelo Datasenado (serviço da Secretaria de Pesquisa e Opinião do Senado Federal), indicativo de que as principais preocupações dos brasileiros são saúde (32%), segurança (27%), educação (16%) e emprego (10%), tendo sido destacado que nas capitais brasileiras há pequena modificação de fatores: segurança (33%), saúde (28%) e educação (15%). (Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/DataSenado/release_pesquisa.asp?p=34>. Acesso em: 19 dez. 2012).

⁸³² LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: _____ (Org.). **Administração pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p.402.

Por mais que, como ensina Agnes Heller⁸³³, todo o homem esteja preso à sua *cotidianidade*, é a partir da relação do indivíduo com os grupos⁸³⁴ (ex: família, trabalho etc.) que este aprende a *assimilar a manipulação das coisas* de modo a *amadurecer na condução da vida*, sendo a partir deste ponto que se ultrapassam as motivações conscientes do "eu" para as necessidades do "nós"⁸³⁵, é assim que se suspende a condição da *particularidade-individual* para a genericidade do *humano genérico*.

Nesse contexto, prosseguindo na apropriação da reflexão de Agnes Heller, percebe-se que existem *infinitos tipos de transição*⁸³⁶ e movimentos determinantes de que, tal como o ser humano, a política por ele produzida não se cristalice ou se aliene no entendimento exclusivo do governante em busca da homogeneização e, ao contrário, busque elevar-se para além disso ao permitir as melhores e mais intensas escolhas⁸³⁷ morais para *integração* da vida em comunidade, sempre plural e heterogênea⁸³⁸, o que somente se faz pelo caminho da reflexão.

Assim como os movimentos sociais e o povo, como visto no item anterior, tornaram-se sujeitos destacados na transição da necessidade do privado para o público, há de se apostar nos conselhos sociais como espaços de democracia

⁸³³ HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. São Paulo: Paz e Terra, 2008. p.31-61. Toda a construção do presente parágrafo, em especial as expressões que serão destacadas com sinal de itálico, inspira-se nas considerações do pensamento de Agnes Heller discípula de Lukács, integrante da Escola de Budapeste, no que tange a "estrutura da vida cotidiana", parte integrante de sua obra "O cotidiano e a história".

⁸³⁴ "O homem aprende no grupo os elementos da cotidianidade [...]" (*Ibid.*, p.34).

⁸³⁵ "[...] o representante do humano-genérico não é jamais um homem sozinho, mas sempre a integração (tribo, demos, estamento, classe, nação, humanidade) – bem como, frequentemente, várias integrações – cuja parte consciente é o home e na qual se forma sua 'consciência de nós'." (*Ibid.*, p.36).

⁸³⁶ "Não será demais repetir aqui que não existe nenhuma 'muralha chinesa' entre a atividade cotidiana e a praxis não-cotidiana ou o pensamento não-cotidiano mas existem infinitos tipos de transição" (*Ibid.*, p.51).

⁸³⁷ "A vida cotidiana está carregada de alternativas, de escolhas. [...] Quanto maior é a importância da moralidade, do compromisso pessoal [...] na decisão acerca de uma alternativa dada, tanto mais facilmente esta decisão eleva-se da cotidianidade e menos se pode falar de uma decisão cotidiana. Quanto mais intensa é a motivação do homem pela moral, isto é, pelo humano-genérico, tanto mais facilmente sua particularidade se elevará (através da moral) à esfera da genericidade. (*Ibid.*, p.39-40).

⁸³⁸ "A vida cotidiana é, em grande medida, heterogênea; e isso sob vários aspectos, sobretudo no que se refere ao conteúdo e à significação ou importância de nossos tipos de atividade." (*Ibid.*, p.32).

deliberativa/participativa capazes de fiscalizar, interpelar e cobrar da sociedade política a satisfação das necessidades e os objetivos da República prometidas pelo Estado Democrático de Direito no Brasil. Os conselhos são um engate importante no contexto de uma esfera pública que tem como uma das funções canalizar vozes informais para canais institucionais que permitam as realizações políticas, pois é isso que garantirá a conexão necessária do *mundo da vida* com o sistema político que existe para atender às necessidades.⁸³⁹

A propósito disso, enaltecendo a importância da sociedade civil para o despertar das necessidades e conectando esse raciocínio com a valorização da discussão da cotidianidade feita por Agnes Heller, Dussel entende que

*La sociedad civil entra a jugar una función cada vez más activa como momento del campo político [...] La insistencia en la importancia de la vida cotidiana por una pensadora como Agnes Heller, de la Escuela de Budapest, indicaba la importancia de esta sociedad civil necesaria.*⁸⁴⁰

É nesse sentido que, especialmente no cenário complexo contemporâneo, sempre em constante mutação⁸⁴¹, o Pluralismo Jurídico mostra-se como paradigma e fenômeno adequado para reconhecer validade às práticas jurídicas vinculadas às relações sociais e necessidades humanas diversificadas, flexíveis e muitas vezes interdisciplinares⁸⁴²; o Pluralismo Jurídico atua como movimento complementar à pretensão sempre insatisfeita e incompleta de o Estado (sociedade política), monística

⁸³⁹ Utiliza-se aqui, mais uma vez, pressupostos da esfera pública tal como concebida por Habermas, conforme já manifestado no Capítulo 1 e também retomado no Capítulo 4 quando do exame do item 4.1.2. A propósito: LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelos teóricos e discursos críticos. **Revista Kriterion**, Belo Horizonte, n.121, p.227-258, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/kr/v51n121/12.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

⁸⁴⁰ Tradução livre: "A sociedade civil passa a exercer uma função cada vez mais ativa como momento do campo político. [...] a insistência na importância da vida cotidiana por uma pensadora como Agnes Heller, da Escola de Budapeste, indicava a importância desta sociedade civil necessária". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.269-270).

⁸⁴¹ "[...] o fenômeno histórico de que cada época reproduz uma prática jurídica específica vinculada às relações sociais e às necessidades humanas." (WOLKMER, Antonio Carlos. **Os 'novos' direitos no Brasil**: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.15).

⁸⁴² *Ibid.*, p.17.

e ilusoriamente, esgotar a produção de normas necessárias para reger a vida em sociedade.

A constatação de problemas complexos na sociedade revelam que o modelo jurídico-liberal individualista não comporta a canalização das novas demandas sociais por direitos, situação que desafia a busca de novas alternativas, de novos instrumentos capazes de dar conta de exercerem uma mediação entre as reivindicações populares e a manifestação do poder estatal. Essa a leitura de Wolkmer:

[...] a teoria e a prática do Direito moderno vêm continuamente sofrendo nas últimas décadas o impacto da aglutinação de problemas essenciais e complexos, como as transformações nas condições de vida, a explosão demográfica, a globalização da economia e a degradação ambiental. Em consequência, o clássico modelo jurídico-liberal individualista tem sido pouco eficaz para recepcionar e instrumentalizar as novas demandas sociais, portadoras de 'novos' direitos referentes a dimensões individuais, coletivas, metaindividuais, bioéticas e virtuais. Tal situação estimula e determina o esforço de propor novos instrumentos jurídicos mais flexíveis, mais ágeis, mais democráticos e mais abrangentes, capazes de regular situações complexas e fenômenos novos.⁸⁴³

O reconhecimento de sujeitos coletivos portadores de juridicidade, de atores coletivos emergenciais, ao qual se fez referência no item anterior, é um dos indicativos do pluralismo jurídico que endossa a construção dos "novos direitos". Assim se posiciona Wolkmer:

Os horizontes para a construção de uma teoria geral dos 'novos' direitos estão sendo delineados: alguns indícios apontam na direção do pluralismo jurídico (atores coletivos emergenciais, exigências valorativas contínuas, necessidades e lutas específicas e diversidade intercultural) [...].⁸⁴⁴

O atendimento de um complexo "sistema de necessidades" qualifica-se como segundo momento de efetividade material de um novo pluralismo político e jurídico.⁸⁴⁵

⁸⁴³ WOLKMER, Antonio Carlos. **Os 'novos' direitos no Brasil**: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.41.

⁸⁴⁴ *Ibid.*, p.42.

⁸⁴⁵ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.242.

Ao adotar a ideia de necessidades humanas fundamentais sob perspectiva ampla⁸⁴⁶, Wolkmer utiliza como marco teórico a teoria da filosofia da húngara Agnes Heller, indicativa de que as necessidades das sociedades são dinâmicas e vinculadas à formação de identidades, podendo assumir, quantitativa ou qualitativamente, diversos tipos (humanas e socialmente determinadas, pessoais ou sociais, existenciais e propriamente humanas, não alienadas ou radicais etc.) abrangendo processo de socialização marcado por escolhas cotidianas sobre modo de vida e valores, o que abrange, inclusive, a criação de falsas necessidades pela lógica do modelo capitalista de modo a provocar afastamento do traço da racionalidade.⁸⁴⁷

É justamente no suprimento de necessidades insatisfeitas e negatividades que se torna importante o papel dos conselhos sociais como novos sujeitos coletivos de juridicidade, como subsídios importantes para a descoberta de valores cotidianos necessários para afirmação do paradigma da vida proposto por Dussel, a implicar, muitas vezes, a constituição de novos direitos, algo fundamental no contexto da América Latina e do Brasil no seu processo histórico-social periférico. São estas as considerações de Wolkmer:

Agnes Heller não deixa de observar que a efetivação e a força motora dos movimentos sociais depende cada vez mais do sistema de necessidades insatisfeitas, sistema pautado em reivindicações de índole social, política e cultural-espiritual. Sem dúvida os movimentos sociais são engendrados por uma estrutura de necessidades que os torna 'potencialidade emancipadora', fonte de legitimação de um direito próprio, importância que assegura aos novos sujeitos sociais sua afirmação como modo de participação democrática e intermediação emancipatória, capazes de desafiar a racionalidade funcional-instrumental e romper com a colonização da vida cotidiana. É inegável que se quer, com o exame de alguns aspectos da 'teoria das necessidades' de Agnes Heller, levadas em conta também suas categorias nucleares da 'vida cotidiana', 'funções de valores' e 'formas de vida', buscar subsídios para refletir a relevância da questão das 'necessidades humanas fundamentais' [...] Mesmo que a hipótese do 'determinismo estrutural' possa ser incisiva e preponderante quando se opera com as esferas públicas periféricas (caso da América Latina) [...] ainda que ela seja em grande parte constituída por carências e 'necessidades necessárias', engendradas pelas condições do seu próprio modelo de desenvolvimento capitalista [...] Em suma, é nas condições de nosso processo histórico-social periférico, marcado por formas de vida

⁸⁴⁶ "[...] a estrutura do que se descreveu por 'necessidades humanas fundamentais' não se limitará às necessidades sociais ou materiais, mas compreenderá necessidades existenciais (de vida), materiais (subsistência) e culturais." (WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.242).

⁸⁴⁷ *Ibid.*, p.244-246.

inseridas na eclosão de conflitos, contradições e insatisfação das necessidades materiais, que se interpõe a reivindicação de 'vontades coletivas', em defesa dos direitos adquiridos e na afirmação ininterrupta de 'novos' direitos a cada momento.⁸⁴⁸

Essa dimensão jurídica dos *novos direitos* que se está a tratar, operados por conta do funcionamento dos conselhos sociais, são exigências que a própria sociedade deve estabelecer em virtude das dificuldades impostas pela vida contemporânea, do interior às grandes cidades, do campo às metrópoles, o que não deixa de incluir políticas públicas de educação, saúde, assistência social, transportes, de proteção ao meio ambiente, de garantia de uma cidade urbanisticamente adequada, de redução de vulnerabilidades para determinadas categorias de sujeitos e pessoas etc. Segundo Wolkmer, "os 'novos' direitos materializam exigências permanentes da própria sociedade diante das condições emergentes da vida e das crescentes prioridades determinadas socialmente"⁸⁴⁹.

Desde que sejam respeitados conteúdos e limites de ordem material, formal e factível, é possível concluir que os conselhos sociais, em agindo de acordo com suas funções, produzem atos politicamente significativos comprometidos com o aumento da possibilidade da vida humana.⁸⁵⁰

O caráter da *hiperpotentia* que serve para revigorar a democracia, justificando o caráter político dos conselhos sociais, como já demonstrado, ao se constituir em reserva de *criatividade*⁸⁵¹ que ostenta *capacidade transformadora*⁸⁵² também acarreta a construção de novos direitos.

A fundamentação desses "novos direitos" há de levar em conta não só o fato de estes resultarem de lutas sociais afirmadoras de necessidades históricas na contextualidade e pluralidade dos agentes sociais, as quais são inesgotáveis e estão

⁸⁴⁸ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. p.247-248.

⁸⁴⁹ WOLKMER, Antonio Carlos. **Os 'novos' direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.18.

⁸⁵⁰ "Pero, al menos, responsabilicémonos de que, por muchos milenios todavía, la vida humana, algo más feliz para todos, sea posible." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.243). Tradução livre: "Mas, ao menos, responsabilizemo-nos que, por muitos milênios mais, a vida humana, algo mais feliz para todos, seja possível"..

⁸⁵¹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.112.

⁸⁵² *Ibid.*, p.111.

sempre em permanente redefinição e criação devido à mudança do modo de vida e relacionamento das pessoas no mundo a propiciar carência e exclusão, mas também há de perceber que muitas vezes a "novidade" do direito é justamente o fato deste ser extraído de um novo e diferente modo.

Ainda que os chamados 'novos' direitos nem sempre sejam inteiramente 'novos', na verdade, por vezes o 'novo' é o modo de obter direitos que não passam pelas vias tradicionais – legislativa e judicial –, mas provêm de um processo de lutas específicas e conquistas das identidades coletivas plurais para serem reconhecidos pelo Estado ou pela ordem pública constituída. Assim, a conceituação de 'novos' direitos deve ser compreendida como *a afirmação contínua e a materialização pontual de necessidades individuais (pessoais), coletivas (grupos) e metaindividuais (difusas) que emergem informalmente de toda e qualquer ação social, advindas de práticas conflituosas ou cooperativas, estando ou não previstas ou contidas na legislação estatal positiva, mas que acabam se instituindo formalmente.*

O lastro de abrangência dos 'novos' direitos, legitimados pela consensualidade de novos sujeitos sociais [...] diz respeito a direitos concebidos pelas condições de vida e exigências concretas por dignidade humana. [...] o processo histórico de criação ininterrupta dos 'novos' direitos fundamenta-se na afirmação permanente de necessidades humanas específicas e na legitimidade de ação das novas sociabilidades, capazes de implementar práticas emergentes e diversificadas de relação entre indivíduos, grupos e natureza.⁸⁵³

Os conselhos sociais são espaços de abertura cognitiva com pretensão política de verdade⁸⁵⁴ capazes de revelar conteúdos em condições de orientar órgãos da sociedade política, tudo para que a vida, mais do que condição absoluta, seja o objetivo último da política. Nesse sentido são as considerações de Dussel:

El principio material de la vida humana en el campo político determinará los contenidos y dará orientación al discurso de la comunidad política democrática regida por el principio de legitimidad formal. [...] El principio material rige sobre la orientación de los temas del discurso en la esfera de la satisfacción de los miembros en cuanto pueden reproducir y acrescentar la cualidad de sus vidas inmediatas [...] La vida es la condición absoluta, pero aún más: es el contenido de la política; y es por ello igualmente su objetivo último, cotidiano, el de sus fines, estrategias, tácticas, medios, estructuras, instituciones

⁸⁵³ WOLKMER, Antonio Carlos. **Os 'novos' direitos no Brasil**: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.35-36.

⁸⁵⁴ "Lo que nos interesa para esta Política de la Liberación es poder seguir afirmando una pretensión política de verdad – en referencia a lo real material, a los hechos empíricos ecológicos, económicos y culturales, desde la perspectiva de la subjetividad corporal viviente del ciudadano." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.440). Tradução livre: "O que nos interessa para esta Política da Libertação é poder seguir afirmando uma pretensão política de verdade – em referência ao material, aos fatos empíricos, ecológicos, econômicos e culturais, desde a perspectiva da subjetividade corporal vivente do cidadão".

[...] Deberemos aún [...] abrirnos cognitiva y tendencialmente a un ámbito donde la vida de la comunidad pueda servirnos de criterio real de descubrimiento de los problemas más urgentes de la política en el presente (en su sentido fuerte y no sólo ni meramente consensual).⁸⁵⁵

Através da razão comunicativa e da democracia participativo-deliberativa, respectivamente matrizes filosófica e político-jurídica da engrenagem dos conselhos, a consensualidade ou a predominância do interesse de um grupo de pessoas composto de modo paritário entre governo e sociedade permite a construção de novos direitos e a sua posterior institucionalização e recepção pela sociedade política, seja pela absorção da questão pelos canais ordinários do Executivo e Legislativo, seja pela excepcional necessidade de asseguramento passível de ser obtida em determinadas situações perante o Poder Judiciário.⁸⁵⁶

A possibilidade de os conselhos propiciarem transformação política⁸⁵⁷ e gerarem uma nova institucionalidade pública possibilita que as decisões por eles tomadas provoquem a realização de novos direitos.

Observa-se que os conselhos sociais são espaços que não se limitam a reconhecer aquilo que tradicionalmente é posto e dado; contribuem, na busca incessante pela satisfação das necessidades sociais, não só para a consolidação de direitos já assegurados, como também à materialização de *novos direitos*. Como

⁸⁵⁵ "O princípio material da vida humana no campo político determinará os conteúdos e dará orientação ao discurso da comunidade política democrática regida pelo princípio de legitimidade formal. [...] O princípio material rege sobre a orientação dos temas do discurso na esfera de satisfação dos membros em quanto podem reproduzir e acrescentar a qualidade de suas vidas imediatas [...] A vida é a condição absoluta, todavia ainda mais: é o conteúdo da política; e é por isto seu objetivo último, cotidiano, o de seus fins, estratégias, táticas, meios, estruturas, instituições [...] Deveremos ainda [...] abrir-nos cognitiva e tendencialmente a um âmbito onde a vida da comunidade possa servir-nos do critério real de descobrimento dos problemas mais urgentes da política no presente (no sentido forte e não só nem meramente consensual)." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.438-439).

⁸⁵⁶ Aspecto que será abordado posteriormente ainda neste tópico.

⁸⁵⁷ "Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública." (GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.91-92).

traço de factibilidade, contudo, não se pode ignorar o fato de que ao Estado de Direito muitas vezes não interessa reconhecer esta normatividade, razão pela qual a coação deste pode ser exercida contra a vontade e interesse do povo, portanto, de modo ilegítimo. Isso, contudo, não afasta a utilidade da reflexão para demonstrar esta tensão como mais um aspecto capaz de evidenciar a dimensão jurídica que os conselhos sociais podem propiciar no âmbito dos novos direitos. Muito importante nesse sentido o alerta de Dussel:

É necessário denominar distintamente, com outras palavras, ações que normativamente têm muitos sentidos [...] Chamaremos *coação* a todo uso da força baseado no 'estado de direito'. Neste sentido, a sociedade política tem o monopólio do uso da coação fundada na lei – porquanto os cidadãos ditaram as leis e se impõem obedecer, obedecendo-se em realidade a si próprios [...]. A situação se complica quando movimentos sociais ou o povo descobrem *novos* direitos e lutam por seu reconhecimento. Para a comunidade oprimida ou excluída, tais direitos criam nova legitimidade. Nesse momento, a coação legítima do antigo sistema de direito transforma-se em ilegítimo para aqueles que se opõem a ele.⁸⁵⁸

Uma vez aceita a ideia de que as necessidades materiais do povo devem ser traduzidas em direitos passíveis de exigibilidade e cobrança, nada melhor do que a *intersubjetividade simétrica das vítimas em comunidade solidárias entre elas mesmas*⁸⁵⁹, ou seja, a possibilidade de diálogo entre as pessoas que necessitam dessas políticas em condições de igualdade dentro de um determinado espaço, tal como ocorre nos conselhos sociais. Aqui, na geração de direitos, na possibilidade de limitar a esfera de Execução do Poder Executivo, é possível visualizar o conselho social como um *verdadeiro motor que produz e inova*, tal como referido por Dussel (ver segunda tese sobre a política).

Todavia, mais do que pensar a atuação e a normatividade dos conselhos sociais sob o enfoque material (pretensão de verdade política) e formal (pretensão de legitimidade democrática), dentre as quais destaca-se, aqui, a valorização de necessidades de base e partir disso a construção de novos direitos, a possibilidade

⁸⁵⁸ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.126, 127.

⁸⁵⁹ DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p.13.

de os colegiados interferirem sobre a realidade nesses termos pressupõe o uso da razão comunicativa de modo estratégico, dentro de uma ordem empírica de factibilidade.

Como restou referido há pouco, é muito importante salientar a existência de um horizonte limitado de possibilidades para os conselhos sociais. A primeira baliza há de levar em consideração a relação instrumental existente entre o que se pretende e as funções típicas dos colegiados já mencionadas, as quais devem ser interpretadas dentro de uma lógica de conselho social sobre a qual já se fez exposição; juntamente por isso há de se considerar a necessidade de motivação fundamentada e válida para justificar os motivos da adoção de determinado posicionamento, que, como dito, deve ser compreendido como categoria especial de ato administrativo emanado de uma estrutura institucional de esfera pública situada no interior do Estado ampliado. O segundo marco relevante diz respeito à necessidade de os conselhos sociais levarem em conta condições objetivas relevantes que podem viabilizar (efeitos positivos) ou impedir (efeitos negativos) a prática da ação no futuro, respeitando o espaço legítimo da margem de atuação de conveniência e discricionariedade própria do administrador, especialmente no que diz respeito ao "como fazer", limites decorrentes da legalidade própria de um Estado Constitucional, tais como cláusulas pétreas e preceitos fundamentais, necessidade de observar outros aspectos práticos determinantes do cumprimento de uma posição (normas de direito financeiro, de responsabilidade fiscal, limites orçamentários), verificações de situações similares ocorridas na experiência dos conselhos sociais no passado, cuidado para evitar demandas excessivas propiciadoras de descrédito ou ingovernabilidade⁸⁶⁰ etc.

Como se percebe, a ordem da possibilidade, da operacionalidade, da realização empírica dos conselhos sociais, inclusive para limitação da discricionariedade, constitui

⁸⁶⁰ *"De todas maneras aparecerán como signos de ingovernabilidad las <<condiciones contradictorias del sistema capitalista>>, tanto como las <<demandas excesivas de los ciudadanos>> – cuando realmente sean <<excesivas>> y no meramente necesarias para la reproducción mínima y suficiente de la vida". (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.492). Tradução livre: "De todas as maneiras aparecerão como signos da ingovernabilidade as <<condições contraditórias do sistema capitalista>> e não meramente necessárias para a reprodução mínima e suficiente da vida".*

temática complexa⁸⁶¹ e dependente de diversas variáveis⁸⁶², uma das quais a cultura política capaz de fomentar estímulo à participação da população. A inspiração nesse sentido encontra mais uma vez respaldo nas considerações de Dussel:

*La posibilidad de la que hablamos, entonces, es triple. Indica: a) que pueda realizarse en cuanto a los recursos disponibles (el pasado acumulado en el presente, y b) que pueda efectuar la acción o institución en cuanto a las circunstancias que se presente al futuro (para lo cual hay que anticipar el advenir). Al observar que la obra deba resistir circunstancias futuras que se tienen que prever, se presupone también que hay c) que anticipar igualmente los efectos positivos (intentados) o negativos (que pudieran presentarse y deben evitarse) en el inmediato, mediano y largo plazo. La experiencia de muchos actos u obras pasadas, ya cumplidos, y los resultados observados, permite estudiar anticipadamente dichos efectos.*⁸⁶³

Respeitados esses aspectos, é possível dizer que, tal como indica Dussel, na ordem das três categorias de possíveis, o conservador, o crítico e o anarquista⁸⁶⁴, há de se situar a ação dos conselhos sociais em zona geográfica *além* de mera incidência sobre a ordem vigente e *aquém* de promessas e conteúdos que sejam

⁸⁶¹ Não por acaso Dussel afirma que existe uma ordem de complexidade diferenciada no nível da factibilidade, sem prejuízo da codeterminação desse aspecto com as instâncias material e formal. São suas palavras: *"El tema del tercer principio, que por ser el más complejo subsume a los anteriores. Estos dos se codeterminan entre sí sin última instancia. Sin embargo, el tercer principio presupone a los otros dos, aunque también los determina por su parte. Sin este tercer principio los otros dos quedan en un nivel abstracto, sin posibilidad de pasar a la realidad efectiva."* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.475). Tradução livre: "O tema do terceiro princípio, que por ser o mais complexo subsume os anteriores. Estes dois se codeterminam entre si sem última instância. Sem embargo, o terceiro princípio pressupõe aos outros dois e também os determina por sua parte. Sem este terceiro princípio os outros dois ficam num nível abstrato, sem possibilidade de passar à realidade efetiva".

⁸⁶² "Seu processo de implementação é difícil e lento, devido à necessidade de normatizações. São espaços de democratização da coisa pública e de exercício de cidadania pela população. Mas não basta uma boa engenharia social para implementá-los. São negociações políticas, acordos, lutas e tensões que poderão garantir suas existências. São necessárias práticas democráticas, que esbarram nas dificuldades já apontadas anteriormente, da não-cultura política democrática e da força do autoritarismo e do patrimonialismo." (GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001. p.213).

⁸⁶³ Tradução livre: "A possibilidade da que falamos, então, é tripla. Indica: a) que se possa realizar tendo em conta os recursos disponíveis (o passado acumulado no presente), e b) que possa efetuar a ação ou instituição nas circunstâncias de futuro (para o qual há que antecipar o que advirá). Ao observar que a obra deve resistir a circunstâncias futuras que tenham que ser previstas, se pressupõe também que há c) que antecipar igualmente os efeitos positivos (desejados) ou negativos (que puderam se apresentar e devem ser evitados) no imediato, médio e longo prazo. A experiência de muitos atos ou obras passadas, já cumpridos, e os resultados observados, permite estudar antecipadamente ditos efeitos." (DUSSEL, *op. cit.*, p.471).

⁸⁶⁴ *Ibid.*, p.472.

empiricamente irrealizáveis⁸⁶⁵. Por mais que sempre possa existir certo espaço de indeterminação entre um e outro extremo, respeitar a normatividade operacional é evitar não só frustração por força da omissão deste colegiado, bem como falta de credibilidade ou banalização por conta da impossibilidade de realizar uma decisão adotada fora desses limites.

Mais do que dizer que as condições de existência de um ato devem ser possíveis para que sejam políticas⁸⁶⁶, pois, como se sabe, de nada adianta prometer sem efetivar (postura que tanto gera apatia e descrédito no potencial democrático e transformador da política⁸⁶⁷), a caracterização da possibilidade como política é *condição necessária, mas não suficiente*, para que seja possível extrair alguma consequência ou repercussão jurídica do que se determinou. Não por acaso está-se a investigar uma das hipóteses concretas de justificação das características jurídicas dos conselhos sociais.

Já existindo informação anterior útil à pré-compreensão da sistemática operativa dos conselhos (Capítulo 2), cumpre problematizar situações envolvendo a eficácia da atuação dessas instâncias na apreciação de necessidades e consequente possibilidade de criação de novos direitos para os cidadãos.

Um dos exemplos marcantes de factibilidade e eficácia normativa positiva da incidência dos conselhos sociais pode ser extraído da histórica formação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) no Brasil, iniciada a partir de deliberação da IV Conferência Nacional da Assistência Social realizada em 2003, desenvolvida a partir de normativas complementares e, derradeiramente, consagrada por meio da edição da Lei n.º 12.435/11, a partir da qual significativos e inovadores traços foram implementados na Lei n.º 8.742/93.

⁸⁶⁵ DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.472.

⁸⁶⁶ *Ibid.*, p.475.

⁸⁶⁷ Afinal, como bem lembra Dussel, a eficácia de um político, ao operar o melhor resultado possível com um meio escasso, conta enormemente na valoração da gestão do ator político como representante. Segundo Dussel, na política, no poder administrativo ou executivo, se joga fundamentalmente no nível estratégico da factibilidade dos projetos. Realizar e não prometer há de ser o *slogan* do político. (*Ibid.*, p.472).

Concretamente, o que antes era apenas a garantia de uma política de seguridade pautada na definição de um "mínimo social" como direito do cidadão e dever do Estado, o que começou com o objetivo de "fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública"⁸⁶⁸, passa a ter objetivos claros e definidos de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos⁸⁶⁹, princípios, diretrizes, bem como a tipificação de uma série de serviços passíveis de serem exigidos, dentre os quais, por exemplo, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), dentre outros projetos de enfrentamento da pobreza, como, por exemplo, atenção à população em situação de rua.

Basta analisar o disposto em determinadas normas da legislação da assistência social para perceber o papel criador de novos direitos exercido pelos conselhos respectivos em todas as esferas federativas. Nesse sentido, é a lição dos artigos 6.º, § 2.º, 9.º, § 4.º, 10, 12, § 4.º, 13, *caput*, 14, I, 15, I, 16, 17, § 4.º, 18 § 4.º, 21, § 1.º, 28, § 1.º e 33, § 1.º e § 2.º, todos da Lei n.º 8.742/93 ao reproduzirem a expressão "conselho" por quase uma quinzena de vezes, dando-lhes distintas funções, dentre as quais a consagração como instância "deliberativa" do SUAS.

Outro exemplo positivo relevante na materialização de necessidades e construção de novos direitos, ainda que realizado de modo diferido, agora na área da infância e juventude, consiste no fato de a Resolução n.º 119/2006 do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) ter previsto a criação de um Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), fato que, depois de debates promovidos no âmbito do Poder Legislativo entre 2009 e 2011, acabou se materializando recentemente no corpo da Lei n.º 12.594/12.

Como outro exemplo positivo de atuação, ainda que não ideal, não se pode desprezar o fato de que a normativa que rege a realização de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) tem origem no Conselho

⁸⁶⁸ RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007. p.123.

⁸⁶⁹ Vide artigo 2.º da Lei n.º 8.742/93 que trata dos objetivos.

Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), mais especificamente na Resolução n.º 01 de 23 de janeiro de 1986; do mesmo modo ocorre com a principal normativa de licenciamento ambiental, contida na Resolução n.º 237 de 19 de dezembro de 1997. Prova de que a função normativa do CONAMA tem se mostrado relevante no suprimento de diversas omissões e falta de atuação adequada do Congresso Nacional, às vezes do próprio Poder Executivo na sua esfera regulamentar, pode ser exemplificada na Resolução n.º 430 de 13 de maio de 2012, a qual estabeleceu condições e parâmetros para tratamento de efluentes, base importante para prevenção e repressão ao tema gravíssimo que é a poluição de recursos hídricos. Ambas contribuem para edificação de novos direitos em decorrência da garantia de proteção integral do meio ambiente inscrita no artigo 225 da Constituição.

Se de um lado existem pontuais traços indicativos da potencialidade de produções de direitos, não se esconde a impressão de que maiores são as forças que atuam em sentido contrário. Por conta da falta de preocupação em se estabelecer discurso mais aprofundado do caráter ontológico político-jurídico dos conselhos sociais, muitas são as questões em relação as quais o órgão se omite ou se posiciona sem que isso se traduza de modo efetivo.

No meio ambiente, por exemplo, vários empreendimentos hidrelétricos nocivos ao meio ambiente (ex: Jiráu, Belo Monte etc.) de legalidade ambiental e administrativa discutida em demandas judiciais, foram licenciados, estão sendo construídos ou já mesmo operados sem a discussão e a consideração adequada do problema de parte do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)⁸⁷⁰. Pontualmente, chama-se atenção para Moção n.º 01 de 14 de setembro de 2000 ter solicitado envio do projeto e estudos de avaliação de impacto ambiental da Transposição das Águas do São Francisco para conhecimento e análise, sem que posteriormente a isso seja possível saber o que efetivamente ocorreu.

No tocante à saúde pública não é diferente. Por exemplo, apesar de o Conselho Nacional de Saúde (CNS) ter se posicionado inicialmente de modo contrário à

⁸⁷⁰ Não obstante o órgão tenham seus atos classificados como decisões (até 2008), moções (ex: criação de unidades de conservação, apoio a comunidades indígenas envolvidas em disputas fundiárias), proposições (ex: maior debate sobre o Código Florestal, como ocorreu com a Resolução n.º 03/2011) e recomendações, pesquisa por palavra-chave no sítio da instituição não indicou nenhuma manifestação envolvendo os referidos empreendimentos.

inserção das fundações estatais de direito privado na saúde pública⁸⁷¹, o Governo Federal manteve (e mantém) o encaminhamento de Projeto de Lei Complementar (PLP) n.º 92/07⁸⁷² perante o Congresso Nacional aguardando apreciação.

No âmbito da infância e juventude, apesar de as Resoluções n.º 135/2001 e n.º 139/2010, estruturadoras do sistema de direitos e garantias na área, preverem, dentre outros aspectos, a remuneração obrigatória dos conselheiros tutelares no padrão dos mais altos cargos da municipalidade, somente recentemente é que, por força de alteração legislativa, retirou-se a expressão semântica "eventual" da redação do Estatuto da Criança e Adolescente. Em contrariedade ao que prevê o princípio da prioridade absoluta (artigo 227 da CR e 4.º do ECA), predomina como regra geral o fato de os conselheiros tutelares possuírem remuneração dentre as mais baixas da municipalidade.

E assim poderíamos buscar inúmeros outros exemplos para demonstrar que, apesar de todos os argumentos elencados no sentido de justificar a viabilidade de os conselhos propiciarem novos direitos, na prática essa potencialidade ainda encontra baixo grau de efetivação, constatação em relação a qual há de se emprestar sentido crítico-reflexivo. Uma coisa é o campo material e formal; outra, contudo, a possibilidade da codeterminação do momento formal e material transcenderem ao critério da factibilidade determinante da realização empírica.

Dando sequência à ideia de projetar hipóteses passíveis de comprovar a dimensão jurídica dos colegiados, atento à preocupação subsidiária de ampliar a discussão quanto aos limites factíveis da atuação dos conselhos sociais como sujeitos coletivos com a potencialidade de criarem novos direitos, caberá ao próximo tópico examinar a possibilidade das deliberações e atos dos conselhos sociais restringirem o poder discricionário do governo.

⁸⁷¹ CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Fundação Estatal: entenda o posicionamento do Conselho Nacional de Saúde. **Jornal do CNS**, Edição especial modalidade de gestão, ano 3, nov. 2007. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/jornaicns/jornalfundacao.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2012.

⁸⁷² Apresentado em 13 de julho de 2007 tendo a seguinte Ementa: "Regulamenta o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, parte final, para definir as áreas de atuação das fundações instituídas pelo poder público".

4.2.3 A deliberação dos conselhos sociais como ato administrativo relevante para controle da discricionariedade do governante (representante) na construção de políticas públicas

[...] a normatividade decorrente da principiologia constitucional produz uma redefinição da noção tradicional de discricionariedade administrativa, que deixa de ser um espaço de liberdade decisória para ser entendida como um campo de ponderações proporcionais e razoáveis dentre os diferentes bens e interesses jurídicos contemplados na Constituição.⁸⁷³

Uma vez assentado o papel deliberativo⁸⁷⁴ como traço de identidade dos conselhos sociais, independentemente da necessidade de se problematizar quais são os critérios, os limites e as possibilidades de atuação válida dessas instâncias⁸⁷⁵, cumpre discutir qual o impacto que as decisões nelas emanadas exercem perante a limitação do poder discricionário de conveniência e oportunidade dos administradores públicos.

⁸⁷³ BINEBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.70-71.

⁸⁷⁴ Sem esquecer as dificuldades para que este se implemente. Nesse sentido: "É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias seu caráter essencialmente deliberativo, porque a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização de negócios públicos." (GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.93).

⁸⁷⁵ Trata-se de tema problemático para o qual não há adequado enfrentamento doutrinário. Não obstante a Constituição tenha previsto o princípio da democracia deliberativa no artigo 204, II, reproduzindo-o no artigo 227, § 7.º, não apresentou limites materiais e formais à sua efetivação, situação que gera dificuldade de compreender qual o raio de ação possível dos conselhos sociais quando esses cumprem suas funções e emitem atos. De qualquer modo, este pesquisador entende que existem limites materiais e formais implícitos que não podem ser ignorados, daí porque as decisões dos conselhos sociais, além de precisarem cumprir requisitos similares a de todo e qualquer ato administrativo, devem ser emitidas em procedimento válido no qual tenha sido permitido debate e discussão, sempre com a devida motivação e fundamentação, respeitando valores e princípios constitucionais, inclusive cláusulas pétreas e preceitos fundamentais, bem como levando em consideração o teor da legislação existente. Discutir quais são os critérios de aferição da validade e eficácia jurídica das decisões dos conselhos sociais comporta objeto de estudo e investigação autônoma que, por certo, não cabe nos estreitos limites deste trabalho. Por ora quer-se tão somente sinalizar esta discussão como relevante e necessária.

A matéria ganha especial importância diante da constatação de que, como adiante se verá, há grande risco de que muitas das já escassas⁸⁷⁶ deliberações efetivadas pelos conselhos acabem não se efetivando na prática, aspecto que, evidentemente, pode retirar a credibilidade e a confiança da população no proveito e na utilidade de tais espaços, enfraquecimento que se entende deva ser desestimulado pelo Direito como sistema apto a disciplinar e a orientar comportamentos que assegurem reprodução e incremento da vida em comunidade (dimensão material), o que, como visto, há de ser feito dentro de uma pretensão de validade e legitimidade democrática.

Cumprido abordar, a partir disso, quais as possibilidades de os conselhos sociais como expressões de *potentia* (poder em si), como espaços compostos por membros não governamentais no exercício de funções de monitoramento e controle, estabelecerem algum tipo de condicionamento ou vinculação de caráter obediencial capaz de limitar a margem de atuação discricionária (e não raras vezes fetichizada⁸⁷⁷) dos governantes como representantes eleitos detentores do *potestas* (poder delegado).

Dito desse modo, se o enquadramento dos conselhos sociais como novos sujeitos coletivos aos quais se reconhece poder de controle social (item 4.2.1) e também como veículos democráticos de expressão de necessidades humanas fundamentais de uma comunidade política para edificação de novos direitos (item 4.2.2) constituem dois aspectos indicadores da expressão jurídica, ou seja, da repercussão que os conselhos sociais geram no mundo do direito, é no debate sobre a viabilidade desses colegiados reduzirem ou não a margem de discricionariedade do administrador público no seu poder de escolha que se situa questão crucial para

⁸⁷⁶ "Como foi possível verificar através da análise da capacidade de intervenção dos conselhos, no capítulo anterior, a prática concreta do poder de deliberação dos conselhos acabou sendo bastante limitada. Embora não afetando igualmente todos os conselhos, pode-se considerar que nenhum conseguiu exercer plenamente o poder deliberativo. Em muitos casos acabaram por ter uma função apenas consultiva." (GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e conselho de controle de políticas públicas**: uma análise comparativa. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. p.179).

⁸⁷⁷ O fetiche aqui tem a conotação dada por Dussel nas teses sobre política, mais especificamente na cisão que faz do poder entre obediencial ou fetichizado, defendendo a primeira posição. Reporta-se aqui às considerações que já constaram no item 3.2.2.2 do Capítulo 3.

verificar a possibilidade de autossuficiência⁸⁷⁸ ou não dos conselhos sociais no cumprimento do seu papel controlador.

Antes que se estabeleça tomada de posição sobre o tema, importante situar a questão de modo atualizado no âmbito do direito administrativo.

Que a redução da discricionariedade⁸⁷⁹ constitui uma tendência inegável no âmbito do direito administrativo⁸⁸⁰, especialmente após o advento da Constituição da República de 1988, isso pode facilmente ser observado pelo exame cronológico das diversas teorias⁸⁸¹ fixadoras de parâmetros ao exercício do poder discricionário conjugadas com a extensão dada ao princípio da legalidade⁸⁸² e, inclusive, pela

⁸⁷⁸ Aspecto que poderia ser correspondente ao "empoderamento" como expressão típica de Paulo Freire, neologismo que bem expressa o desafio dos conselhos sociais enfrentarem, por si próprios, por aprendizagem de âmbito interno, as intervenções de caráter transformador necessárias à sua evolução e fortalecimento. Destacando esses elementos cumpre mencionar passagem de Dussel: *"Los sujetos se constituyen como tales (en un proceso de <<subjetivación>>) y pasan a ser actores gracias a la participación activa en el movimiento mismo de la transformación social del cual son agentes. Desde K. Marx, R. Luxemburg, A. Gramsci, Paulo Freire y tantos otros, se sabe que es en la propia ou lucha por el reconocimiento como los miembros de ciertos sectores sociales cobran conciencia de sus responsabilidades, y van, en ese mismo movimiento, cumpliendo un proceso de aprendizaje insustituible."* (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación: Arquitectónica**. Madrid: Trotta, 2009. p.241). Tradução livre: "Os sujeitos se constituem como tais (em um processo de <<subjetivação>>) e passam a ser atores graças a participação ativa no movimento mesmo da transformação social do qual são agentes. Desde K. Marx, R. Luxemburg, A. Gramsci, Paulo Freire e tantos outros, sabe-se que é na própria luta pelo conhecimento que os membros de certos setores sociais cobram consciência de suas responsabilidades, e vão, neste mesmo movimento, cumprindo um processo de aprendizagem insubstituível".

⁸⁷⁹ Discricionariedade que, como bem afirma José dos Santos Carvalho Filho, constitui prerrogativa inseparável do desempenho da função administrativa. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. A discricionariedade: análise de seu delineamento jurídico. In: GARCIA, Emerson (Org.). **Discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: 2005. p.41).

⁸⁸⁰ "No Brasil, se antes da Constituição de 1988 se notava clara tendência na doutrina e na jurisprudência no sentido da ampliação do controle jurisdicional da Administração, essa tendência vem se acentuando ao longo de sua aplicação." (MEDAUAR, Odete. Parâmetros de controle da discricionariedade. In: GARCIA, Emerson (Org.). **Discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. p.88).

⁸⁸¹ De uma "escolha" chegou-se a uma escolha "direcionada" feita com a necessidade de preenchimento de alguns pressupostos e requisitos, um dos quais a motivação (teoria dos motivos determinantes), sob pena de vício do ato, um dos quais o desvio de finalidade ou de poder.

⁸⁸² Legalidade que pode ter uma concepção restrita ou ampliada. "Ao se cotejar discricionariedade e controle jurisdicional, torna-se necessário examinar a progressiva fixação de parâmetros ao exercício do poder discricionário, considerando que tais parâmetros, em grande número, passaram a integrar os itens da legalidade, a qual, aos poucos, foi assentando em bases mais amplas." (MEDAUAR, *op. cit.*, p.80).

evolução da discussão da (im)possibilidade do controle (e da sindicabilidade) do mérito administrativo⁸⁸³ junto ao Poder Judiciário.

O nascimento da discricionariedade mistura-se à ideia de arbitrariedade propiciando convivência desconfortável com a legalidade própria do Estado de Direito, tanto assim que a categoria sofreu progressiva parametrização jurídica. Ao reconstituir esse percurso, Gustavo Binebojm aponta quatro marcos de juridicização da discricionariedade: 1) teoria dos elementos do ato com possibilidade de sindicância dos elementos vinculados dos atos discricionários (competência, forma e finalidade); 2) desenvolvimento de teoria de controle a partir de parâmetros implícitos na lei (desvio de poder, excesso de poder, motivos determinantes); 3) o desenvolvimento da teoria dos conceitos jurídicos indeterminados; 4) o desenvolvimento da teoria da vinculação direta dos atos administrativos aos princípios constitucionais.⁸⁸⁴

Assim como se saiu da indiferença para a responsabilidade civil do Estado subjetiva e, posteriormente, deste modelo para o parâmetro objetivo como regra, salvo determinadas situações específicas (ex: omissão do administrador, por exemplo), pode-se dizer que atualmente já há considerável abertura (mais doutrinária do que propriamente jurisprudencial) para se aceitar a excepcional interferência do Poder Judiciário no exame do mérito administrativo⁸⁸⁵, sendo o caso de se discutir apenas limites e parâmetros. Não há mais que se falar, portanto, em imunidade ou insuscetibilidade de controle judicial de atos administrativos discricionários, até mesmo em consideração ao princípio da inafastabilidade ou garantia da prestação jurisdicional consagrado no artigo 5.º, XXXV, da Constituição.

⁸⁸³ Mérito que, como bem explica a doutrina de Medauar, "expressa o juízo de conveniência e oportunidade de um ato ou decisão da autoridade administrativa à qual se atribuiu competência discricionária." (MEDAUAR, Odete. Parâmetros de controle da discricionariedade. In: GARCIA, Emerson (Org.). **Discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. p.80).

⁸⁸⁴ BINEBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.197.

⁸⁸⁵ "Salvo em relação a uma ou outra hipótese, os Tribunais não têm reconhecido direito subjetivo ao cumprimento de obrigações de fazer pelo Estado quando se trata de opção discricionária legitimamente exercida pelo governante, fundando-se os julgados na circunstância de que haveria vulneração do princípio da separação de poderes, inscrito no artigo 2.º da Constituição" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. A discricionariedade: análise de seu delineamento jurídico. In: GARCIA, Emerson (Org.). **Discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: 2005. p.40).

Segundo assevera Odete Medauar⁸⁸⁶, citando Garcia de Enterría, a discricionariedade não mais pode se apresentar como verdadeiro "cavalo de Tróia" no direito administrativo próprio de um Estado que se pretenda de Direito; para há de se estabelecer limites⁸⁸⁷.

Como bem explica Binebojm⁸⁸⁸, a leitura do direito administrativo pela perspectiva constitucional enfatiza a necessidade de se superar a dicotomia do ato vinculado e discricionário para fim de verificar possibilidade ou não de controle judicial de mérito, podendo-se apenas dizer que existem diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade, tudo dependendo das balizas de cada caso concreto. Sintetizando a questão, assim se posiciona o referido autor:

Há tempos que não mais se discute a possibilidade de controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários, repousando a discussão nos limites (intensidade) e parâmetros (critérios) que devem presidir este controle. De fato, sendo a margem de discricionariedade um poder jurídico, passou-se a entender que o controle jurisdicional é sempre possível, ainda que quanto a atos ditos discricionários, sendo a questão antes de intensidade e critérios de sindicância.⁸⁸⁹

Por conta disso, desde há muito que, num Estado Democrático de Direito, a execução de políticas públicas não está apenas composta de atos discricionários de conveniência e oportunidade que o administrador ou a pessoa por ele indicada possam simplesmente apresentar sem nenhum tipo de confronto ou contestação de validade.

Ao contrário, a atribuição de excessiva liberdade ou margem de ação ao administrador no exercício do seu poder discricionário não raras vezes tem produzido

⁸⁸⁶ MEDAUAR, Odete. Parâmetros de controle da discricionariedade. In: GARCIA, Emerson (Org.). **Discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. p.80.

⁸⁸⁷ "A discricionariedade, conquanto poder legítimo da Administração, só pode ser exercido dentro de determinados limites. Trata-se de atuação que só se configura como legítima na medida em que se processa dentro dos marcos limitativos previstos na lei. Fora de tais limites, cabe à Administração ou ao Poder Judiciário exercer o poder corretivo com o fim de ser restaurada a legalidade." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. A discricionariedade: análise de seu delineamento jurídico. In: GARCIA, Emerson (Org.). **Discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: 2005. p.41).

⁸⁸⁸ BINEBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.206.

⁸⁸⁹ *Ibid.*, p.199.

iniquidades e injustiças, propiciando consequências negativas sofridas por cidadãos vítimas oprimidas e excluídas de políticas públicas.⁸⁹⁰

É nesse contexto, partindo da premissa que atualmente resta admitido o controle jurisdicional do mérito do ato administrativo dentro de determinadas situações, que se sustenta a possibilidade das deliberações praticadas pelos conselhos sociais prestarem-se a restringir a discricionariedade do governante, aspecto relevante para a observância dos postulados de uma Política da Libertação que, como visto no capítulo anterior, prioriza o *poder obediencia*⁸⁹¹ do povo em si ante o poder fetichizado e delegado do governante.

A propósito disso, acredita-se que o fato de os conselhos sociais estarem revestidos de fundamentalidade material e formal compatível com o Pluralismo Jurídico – ao constituírem-se em sujeitos coletivos encarregados do debate e discussão das necessidades fundamentais da comunidade política a partir de premissas reorganizatórias do espaço público como democracia, descentralização e participação – combinado, agora, com a possibilidade de suas decisões limitarem o poder do governante ou, na pior das hipóteses, permitirem que sobre isso se estabeleça repercussão no plano do direito, evidencia mais um aspecto característico e significativo da dimensão jurídica que norteia a atuação dos conselhos sociais. Explica-se o raciocínio.

O primeiro elemento a ser considerado parte do pressuposto de que, no exercício de suas funções, como já examinado anteriormente no Capítulo 2, os conselhos sociais desempenham plural e complexo papel por meio de uma determinada taxonomia ou classificação de atos, dentre os quais destaca-se a possibilidade de deliberação, ou seja, o reconhecimento de que os conselhos sociais tomam decisões.

Uma vez admitido este traço deliberativo como característica marcante dos conselhos, vale dizer, assimilado que a tomada de decisão, constitui a essência do conselho social no cumprimento de seu papel (e poder) de controle, ao qual também já se fez referência anteriormente, combinando tal fato com o reconhecimento de

⁸⁹⁰ Assim afirma Dussel quando da construção do princípio crítico material da política: "[...] devemos criticar, ou negar como sustentável, todo sistema político ou ações ou instituições cujos efeitos negativos são sofridos por vítimas oprimidas ou excluídas." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007p.105).

⁸⁹¹ Ver item 3.2.2.3 do Capítulo 3.

que os conselhos sociais constituem uma esfera pública institucionalizada da qual participa, em paridade de composição, representantes do governo, pode-se dizer que os conselhos sociais produzem deliberações que podem ser considerados atos administrativos de caráter especial.

Quer se reconheça que as decisões dos Conselhos ostentam um caráter estatal, posição defendida ao longo deste trabalho, especialmente pela perspectiva ampliada já abordada na teoria de Gramsci, quer se diga que os posicionamentos são frutos de um novo relacionamento da sociedade civil com o Estado restrito, com maior ou menor força, entende-se que tal característica há de impor novo limite ao poder discricionário (juízo de conveniência e oportunidade) do administrador.

Mais do que mudar o local e a forma de tomada de algumas decisões, isso há de importar na aceitação de que as consequências das escolhas válidas feitas pelos conselhos sociais nos respectivos níveis de governo e área de atuação devem ser reconhecidas e suportadas pelo Executivo correspondente, nem que para tanto seja necessário o acionamento e a interferência do Poder Judiciário.

Para além do exercício do poder como questão de "política", independentemente das tradicionais exceções pragmáticas relacionadas à lei (reserva de lei) e ao alcance do possível pela limitação de recursos (reserva do possível)⁸⁹², existe uma questão maior de princípio que consiste na necessidade de o Estado dar conta de atender aos direitos previstos constitucionalmente como extensíveis ao cidadão, afinal, como lembra Alexandre Morais da Rosa, "o <<Estado Democrático de Direito>>, assim, parafraseando Dworkin, precisa ser levado a sério"⁸⁹³.

⁸⁹² A propósito da influência do totalitarismo economicismo no direito, recomenda-se a leitura de "Diálogos com a Law and Economics" em tópico de autoria de Alexandre Morais da Rosa: "A teoria da decisão manejada pelo discurso da AED [análise econômica do direito] desloca o fundamento de validade da decisão do jurídico para o econômico. [...] A regras do jogo democrático [...] não podem ter como único critério a <<maximização da riqueza>>, como aponta a AED, sob pena de submeter o campo do direito a uma racionalidade que desconhece os <<Direitos Fundamentais>>." (ROSA, Alexandre Morais da; LINHARES, José Manuel Aroso. **Diálogos com a Law & Economics**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p.117/121).

⁸⁹³ *Ibid.*, p.121.

A propósito do tema, sustentando que as decisões dos conselhos equivaleriam às manifestações estatais de mérito, bem como aduzindo que a discricionariedade agora também há de ser exercida colegiadamente como ato administrativo complexo em outro espaço que não o gabinete do governante, cumpre transcrever o ensinamento de Wilson Donizeti Liberati e Públio Caio Bessa Cyrino⁸⁹⁴:

Na medida em que a Constituição exigiu a estruturação de órgãos descentralizados, com participação popular, para a formulação e controle de políticas públicas, uma vez criados por lei esses órgãos, suas decisões serão verdadeiras manifestações estatais, "de mérito", "opções políticas criativas" adotadas por um órgão público, visando ao interesse público. Dessa forma, ocorre uma *transferência* do *locus* onde se dará a escolha ou opção política – a discricionariedade administrativa – que deixa de ser atividade exclusiva do Chefe do Executivo, passando para uma instância colegiada, fazendo com que o *ato administrativo* se torne um ato complexo, sujeito a múltiplas vontades, as quais serão, depois, sintetizadas em um único ato (*resolução*), exteriorizado como vontade da Administração ou vontade estatal [...] Portanto, além de a discricionariedade sofrer a restrição constitucional quanto ao seu apreciador, pois *compete* ao Chefe do Executivo repartir essa tarefa, antes exclusivamente sua, com os Conselhos – ou melhor, transferir o *locus* do poder de escolha para esses Conselhos, o *mérito administrativo*, antes intangível, é agora, também, resultado de manifestação complexa [...]

Sustentando legitimidade ético-política⁸⁹⁵ e ético-jurídica nas decisões adotadas pelos colegiados, entendendo que as resoluções deliberativas dos conselhos

⁸⁹⁴ Por mais que as reflexões dos autores estejam concentradas especificamente nos conselhos de direitos da infância e juventude, tal como já proposto em outras passagens, a essência da reflexão proposta serve de base para aplicação nos demais tipos de conselhos sociais. (LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2.ed. São Paulo, 2003. p.86 e 89).

⁸⁹⁵ "[...] a história ético-política é uma hipóstase arbitrária e mecânica do momento da hegemonia, da direção política, do consenso, na vida e desenvolvimento da atividade do Estado e da sociedade civil. [...] o momento ético-político é, na história, o que o momento da 'forma' é na arte; é a 'liricidade' da história, a 'catarse' da história. Mas as coisas não são tão simples na história como na arte. Na arte, a produção da 'liricidade' é perfeitamente individualizada em um mundo cultural personalizado, no qual pode-se admitir a identificação de conteúdo e forma, bem como a chamada dialética dos distintos na unidade do espírito [...] Mas na história e na produção da história, a representação 'individualizada' dos Estados e das nações é uma simples metáfora. As distinções que é preciso fazer em tais representações não são e não podem ser apresentadas 'especulativamente', sob pena de se cair numa forma de retórica e numa nova espécie de 'sociologia', que, por ser 'especulativa', não deixaria de ser uma mecânica e abstrata sociologia [...] Que a história ético-política seja a história do momento da hegemonia é o que se pode ver a partir de toda uma série de escritos teóricos de Croce [...] A filosofia da práxis, portanto, criticará como indevida e arbitrária a redução da história à simples história ético-política, mas não excluirá esta última." (GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v.1. p.293-295).

caracterizam conjugações de forças e vontades da sociedade civil com o governo assumindo *caráter administrativo público estatal*, prosseguem os referidos autores

Portanto, a decisão dos Conselhos, enquanto opção política de condutas que visam a uma finalidade públicas, está dentro da mesma vertente ético-política e ético-jurídica das escolhas anteriormente feitas exclusivamente pelos Chefes do Executivo, e estão sob o pálio da legitimidade, esta dada diretamente pela Constituição. [...] Segue, assim, que a margem de discricionariedade do Governo – Chefe do Executivo – fica reduzida diante de dois imperativos constitucionais: a prioridade absoluta e a necessidade de formulação e deliberação de certas matérias por outra instância mais democrática, onde conjugarão forças e vontades a sociedade civil com o Governo, resultando em manifestação de caráter administrativo público estatal [...] Nesse raciocínio, tratando-se de matéria relacionada à criança e adolescente, por exemplo, sempre que a apreciação dos motivos (juízo de discricionariedade) concluir pela *necessidade do ato*, deverá este *obrigatoriamente* ser realizado, porque o conceito de *necessidade* do ato, nessas condições, traz implícito o conceito de *prioridade absoluta*, portanto, *o que for necessário será prioritário*. [...] ⁸⁹⁶

No mesmo sentido, asseverando existir certo atrelamento do governante diante das decisões dos conselhos, é o entendimento de González, para o qual "a proposta de funcionamento destes organismos, com poder deliberativo, vinculando o Poder Executivo, pode ser considerado algo novo, que altera o processo político brasileiro"⁸⁹⁷. O mesmo autor, em outro momento, falando em termos mais ideais, afirma que a partir do modelo preconizado pela Constituição *caberia a estes colegiados tomar decisões que vinculariam as autoridades públicas da sua área respectiva, sem a possibilidade de vetos ou imposições por parte destas*.⁸⁹⁸

⁸⁹⁶ LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Público Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2.ed. São Paulo, 2003. p.88-90.

⁸⁹⁷ GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e conselho de controle de políticas públicas**: uma análise comparativa. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. p.20.

⁸⁹⁸ *Ibid.*, p.103.

Todavia, como bem demonstra, ainda, a posição de Cyrino e Liberati, a realidade sociopolítica assim não manifesta, tanto no que diz respeito ao Executivo⁸⁹⁹, como no que concerne ao Poder Judiciário.⁹⁰⁰

O Poder Executivo, com raras exceções, não tem compreendido nem respeitado esse modo de exercício do poder político, desconsiderando as escolhas feitas pelos Conselhos – novos canais de participação; o Poder Judiciário, com raríssimas exceções, de igual modo, não assimilou essa nova forma de participação de exercício legítimo do poder; por tais razões não estão permitindo que, através do Judiciário, se possam corrigir omissões ou condutas comissivas de governos que não têm permitido a participação popular na gestão política do poder, ou não estão fazendo cumprir as deliberações desses novos órgãos, ainda e sempre sob o argumento, neste caso, equivocado, de discricionariedade administrativa do Executivo. Essa nova forma de exercer a Democracia impõe consequências até mesmo em matéria processual [...].⁹⁰¹

Assim, em sendo as deliberações espécies de atos administrativos por meio dos quais os conselhos sociais manifestam vontades para alcançar determinados objetivos compatíveis com suas funções, evidentemente que não só devem cumprir requisitos de forma, objeto, motivo, finalidade e competência, como também precisam impactar a condução dos assuntos da política pública específica de parte da Administração, o que implica a discussão quanto à natureza vinculante ou discricionária propiciada pelos posicionamentos manifestados pelos conselhos sociais.

Se o Estado participa de algum modo de uma escolha (sentido formal), se esta direção de interesse público (sentido material) acaba sendo tomada a partir de

⁸⁹⁹ LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Público Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2.ed. São Paulo, 2003.

⁹⁰⁰ Aqui é importante introduzir o tema da possibilidade de judicialização de políticas públicas, a implicar em postura procedimentalista que nega a intervenção do Judiciário sob o argumento procedimental da separação de poderes ou, em lado oposto, no entendimento substancialista que prega a possibilidade de atuação excepcional do Poder Judiciário na efetivação de direitos fundamentais, nem que isso implique certa invasão na esfera típica do governante. Nesse sentido, a lição é de Alexandre Morais da Rosa: "[...] pode-se dividir, com Werneck Vianna, a atuação do Poder Judiciário no fenômeno da 'Judicialização da Política', em dois eixos: substancialistas (Cappelletti-Dworkin) x procedimentalistas (Habermas-Garapon). Desta opção depende, em muito, os rumos da decisão, mormente se acolhido o critério ético material proposto por Dussel." (ROSA, Alexandre Morais da; LINHARES, José Manuel Aroso. **Diálogos com a Law & Economics**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p.119).

⁹⁰¹ LIBERATI; CYRINO, *op. cit.*, p.91-92.

pressupostos válidos de igualdade, liberdade, fluxo adequado de informação e respeito aos limites impostos pela legislação infraconstitucional e, sobretudo, pelos fundamentos constitucionais, é evidente que as posições adotadas pelos conselhos sociais assumem roupagem de atos administrativo e, conseqüentemente, possuem traço de juridicidade a permitir algum tipo de exigibilidade e cobrança perante a sociedade política, do contrário não se pode(ria) falar em princípio que, como se sabe, assim como as regras são espécies de normas de democracia deliberativa.

Diferentemente do ato administrativo típico emanado da Administração Pública que está sujeito ao controle de legalidade jurisdicional e pode ser modificado, no tocante ao ato administrativo especial emanado pelas posições dos conselhos sociais a possibilidade de prestação jurisdicional serve muito mais para garantir a sua efetividade do que propriamente a sua alteração; o controle jurisdicional que aqui pode se estabelecer vai, no mínimo, no sentido de o Poder Executivo não poder, unilateralmente, invalidar e caminhar em sentido absolutamente contrário ao que foi decidido pelo Conselho Social, especialmente sem motivação ou fundamentos que justifiquem.⁹⁰²

Por certo que a questão é complexa e o posicionamento ora sustentado permite questionamento e controvérsia.

A defesa da possibilidade que ora se faz, contudo, como já ressaltado de início, não obstante a presunção de legitimidade da qual se revestem os atos administrativos, não ignora a necessidade de que o posicionamento do conselho deve preencher requisitos formais (quem decide e como decide), materiais (sobre o que decide⁹⁰³) e da ordem da factibilidade (em que limites e com quais recursos era possível decidir), pois somente assim a decisão emanada poderá estabelecer a

⁹⁰² A respeito da deliberação dos conselhos sociais produzirem um efeito inibitório e paralisante, nem que seja para evitar que o Executivo caminhe em sentido absolutamente contrário, essa é uma das hipóteses possíveis para explicar o grau de vinculação a que o Executivo está sujeito pela tomada de posição colegiada.

⁹⁰³ Diz-se isso porque inúmeros são os exemplos de deliberações dos conselhos que muitas vezes excedem e extrapolam o papel que lhes cabe, invadindo esfera sujeita a outro colegiado, deixando de expor fundamentos, bem como comprometendo, muitas vezes, a independência funcional norteadora de algumas instituições. Dando exemplo nesse sentido, ainda que positiva como conteúdo e proposta, chama-se atenção para o fato de a Resolução n.º 08/2012 do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), editada em 21 de dezembro de 2012, ter trazido, dentre os seus dispositivos, inúmeros aspectos que não constam na legislação processual penal de modo a interferir na atuação da Polícia Judiciária e do Ministério Público, predeterminando algumas situações de diligências e de organização interna da Polícia Militar, incluindo afastamento compulsório de policiais envolvidos em ação policial com resultado morte, obrigatoriedade de determinadas matérias em concursos públicos de outras instituições etc.

vinculação ético-política como potencialidade de reflexo jurídico que, ao invés de ser absoluta, precisará ser relativizado⁹⁰⁴ dentro da realidade tópica do concreto⁹⁰⁵.

A redução significativa da margem de discricionariedade, como visto, constitui uma realidade no âmbito de um direito administrativo contemporâneo que, a despeito dos postulados informadores do regime jurídico-administrativo⁹⁰⁶, precisa ser cada vez mais construído e fiscalizado com o respeito e oitiva das intenções dos administrados, com respeito a princípios e parâmetros constitucionais, um dos quais, o postulado que prevê a democracia participativo-deliberativa.

A previsão constitucional do princípio da democracia deliberativa, como já demonstrado, não pode ser comando retórico ou vazio de sentido. A própria ideia dos conselhos sociais como espaços onde é possível se obter um consenso crítico democrático impõe que o projeto político gerado seja levado à prática e institucionalmente efetivado⁹⁰⁷. O que a Constituição promete há de ser cumprido, as regras do seu jogo não de ser seguidas, independente do gosto ou do interesse pessoal do governante. Fazendo alerta valioso nesse sentido é a lição de Gargarella:

⁹⁰⁴ A propósito da questão do absoluto e relativo no plano do direito, importante a reflexão de Wolkmer: "[...] no contexto mais recente, os direitos absolutos (individuais e coletivos) perdem espaço para os direitos relativos, contextualizados e solidários." (WOLKMER, Antonio Carlos. **Os 'novos' direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.41).

⁹⁰⁵ "Conforme reconhece a doutrina moderna, a discricionariedade e os conceitos jurídicos indeterminados constituem fenômenos jurídicos com diversa fisionomia. Em ambos, no entanto, haverá uma zona de incerteza dentro da qual a conduta terá como elemento de impulsão algum fator de ordem subjetiva. Impossível, pois, generalizar o controle; este deverá ser executado diante da hipótese concreta, com todos os seus aspectos e particularidades, concluindo-se então no sentido da legitimidade, ou não, do comportamento administrado." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **A discricionariedade: análise de seu delineamento jurídico**. In: GARCIA, Emerson (Org.). **Discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: 2005. p.41).

⁹⁰⁶ Composto de modo marcante pela supremacia e indisponibilidade do interesse público e os critérios de interpretação daí decorrentes.

⁹⁰⁷ "A factibilidade, então, é o último elo da cadeia, como indicamos repetidamente. Uma vez afirmada a vida (ecológica, econômica e culturalmente) da vítima, e tendo esta conseguido organizar-se para chegar a um consenso crítico democrático, trata-se de levar à prática, à realidade histórica, à sua institucionalização efetiva o *projeto* político que se foi gerando." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.111).

*Por supuesto, alguien podría decir: 'Lo que pasa es que con la Constitución hemos prometido demasiado, nos hemos comprometido a cosas que nunca ninguna sociedad podrá llegar a satisfacer'. En mi opinión, este reclamo no es cierto, pero si todos estuviéramos de acuerdo con una queja semejante, entonces podríamos cambiar la Constitución, o arrojarla por la ventana, para pasar a jugar otro juego. Pero mientras no lo hagamos, tenemos que hacernos cargo de la Constitución que tenemos y no esconder la parte de la Constitución que no nos gusta bajo la alfombra.*⁹⁰⁸

A propósito do assunto, tal como ocorre com o surgimento de um direito, a construção de uma política pública cada vez mais há de ser concebida como verdadeiro processo dialético e não como ato isolado e unilateral de um governante. Essa compreensão vem a reforçar a possibilidade de que um dos momentos relevantes tanto para a construção como para o controle das políticas públicas seja levar em conta as posições e os atos praticados pelos conselhos sociais.

É de se considerar, ainda, que não se trata apenas de um controle puramente jurisdicional, feito a partir de pedido de autoridade legítima para defesa do povo (tal como ocorre com os pedidos do Ministério Público, por exemplo), mas de um controle jurisdicional desencadeado a pedido de parte legítima não só por sua conta e iniciativa, mas tendo por escopo assegurar efetividade ao controle social e à participação legítima da comunidade na construção das políticas públicas como resultado do poder cidadão.

Há de se levar em conta aqui, também, o fato de que muitas das principais decisões dos conselhos sociais, quando materializadas em resoluções, constituem espécies anômalas e diferenciadas de atos de força normativa, caracterizando algo intermediário entre uma pura e simples resolução de direito administrativo do Poder Executivo ou Legislativo (artigo 59, VII, da Constituição) e a lei propriamente dita, situação que precisa ser interpretada a partir das perspectivas já examinadas do Pluralismo Jurídico, notadamente a compreensão de que ao fenômeno jurídico há de se emprestar uma racionalidade emancipatória própria e adequada para a realidade

⁹⁰⁸ GARGARELLA, Roberto. **Carta abierta sobre la intolerância**: apuntes sobre derecho y protesta. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2006. p.49. Tradução livre: "Por certo, alguém poderá dizer: 'O que acontece é que com a Constituição prometemos demais, nos comprometemos a coisas que nunca nenhuma sociedade poderá chegar a satisfazer'. Em minha opinião, esta reclamação não é correta, pois se todos estivermos de acordo com queixa semelhante, então poderíamos mudar a Constituição, ou atirá-la pela janela, para passarmos a outro jogo. Contudo, enquanto não fizermos isso, temos que dar conta de cumprir a Constituição que temos e não esconder a parte da Constituição que não gostamos debaixo do tapete".

periférica subdesenvolvida, em que muitas são as negatividades e as insuficiências produtoras de vítimas por falta de políticas públicas.

Destacando o papel a ser exercido pelo juiz⁹⁰⁹, dentre os quais se admite, com limites, a criação do próprio direito, inclusive para ampliação dos espaços democráticos e das diretivas sinalizadas pela própria sociedade civil (que, como já referido no Capítulo 1 e em outros momentos deste trabalho, há de estar integrada com a sociedade política pela visão ampliada de Gramsci), merece destaque a posição de Wolkmer:

O papel do juiz é acentuadamente marcante, não só como recriador através do processo hermenêutico, mas também como adaptador das regras jurídicas às novas e constantes condições da realidade social. É contribuindo para a transformação e democratização contínua da ordem jurídica positiva que o juiz, em seu mister recriador insere a semente perpetuadora e a fonte inspiradora do Direito justo. [...] a atividade do Juiz-cidadão enquanto principal operador jurídico está mais do que nunca comprometida com o alargamento dos espaços democráticos da Justiça e do Direito. [...] Ora, se na confluência da sociedade civil com a sociedade política, a legalidade assume o tradicional perfil de 'repressão-violência', não só o Poder Judiciário acabará perdendo seu papel histórico e sua hegemonia na administração da justiça, como também o próprio Direito se reduzirá a simbolização formal da mais pura coerção legal. Se, no entanto, o Judiciário democraticamente espelhar 'as diretivas da sociedade civil em expansão', cujos parâmetros da desacreditada e combatida ordenação jurídica burguesa são transcendidas na edificação do verdadeiro Direito, desmitificando do fetichismo legalista, deparar-se-á então, com um Judiciário orgânico, dialeticamente compromissado na implantação de um novo sistema sociopolítico hegemônico, tipificado pela reabsorção da sociedade política pela sociedade civil [...] ⁹¹⁰

Corroborando mais uma vez o exposto, demonstrando a importância de a constitucionalização do direito administrativo exigir reinterpretação dos seus institutos pela perspectiva da democracia e do pluralismo que lhe é resultante, mostrando posição alinhada com teorizações já feitas anteriormente ao longo deste trabalho, toma-se mais uma vez de empréstimo o posicionamento de Gustavo Binebojm:

⁹⁰⁹ "O discernimento e o respeito ao direito formam a base da vida social e os juízes são os primeiros órgãos." (ARISTÓTELES. **A política**. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p.6).

⁹¹⁰ WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.172-173 e 179.

A passagem da Constituição para o centro do ordenamento jurídico representa a grande força motriz da mudança de paradigma do direito administrativo na atualidade. A supremacia da Lei Maior propicia a impregnação da atividade administrativa pelos princípios e regras naquela previstos, ensejando uma releitura dos institutos e estruturas da disciplina pela ótica constitucional.[...] A lei deixa de ser o fundamento único e último da atuação da Administração Pública para se tornar apenas um dos princípios do sistema de juridicidade instituído pela Constituição. Como registra corretamente Juarez Freitas, 'esta parece ser a melhor postura, em vez de absolutizações incompatíveis com o pluralismo nuclearmente caracterizador dos Estados verdadeiramente democráticos, nos quais os princípios absolutos são usurpadores da soberania da Constituição como sistema. Com efeito, a soberania da Constituição, de que fala Gustavo Zagrebelski, deve ser vista, antes de tudo, como soberania de princípios à procura de síntese no intérprete constitucional. Assim, o agir administrativo pode encontrar esboço e limite diretamente em regras e princípios constitucionais, dos quais decorrerão, sem necessidade de *mediação* do legislador, ações e omissões da Administração. [...] a normatividade decorrente da principiologia constitucional produz uma redefinição da noção tradicional de *discrecionalidade administrativa*, que deixa de ser um espaço de liberdade decisória para ser entendida como um campo de ponderações proporcionais e razoáveis dentre os diferentes bens e interesses jurídicos contemplados na Constituição.⁹¹¹

Para demonstrar a possibilidade do que se acaba de sustentar, agora mais sob o ponto de vista prático do que propriamente teórico – pois, como dito, visualiza-se certa lacuna acadêmico-científica no enfrentamento específico da questão relativa ao tipo e grau de vinculação que as decisões dos conselhos sociais estabelecem ante o poder constituído⁹¹² – chama-se atenção para dois casos emblemáticos envolvendo deliberações dos conselhos municipais da infância e juventude que resultaram na exigibilidade e no reconhecimento concreto dessa juridicidade pelo próprio poder Judiciário.

Um caso consistiu no fato de o Ministério Público do Distrito Federal, por intermédio da Promotoria da Infância e Juventude, ter ajuizado Ação Civil Pública n.º 2008.01.3.010679-6 buscando imposição de obrigação de fazer determinante da criação e instalação de um Conselho Tutelar para cada região administrativa com as providências de estruturação humana, material e reformulações orçamentárias cabíveis. A inicial narrou, no plano dos fatos, a existência de apenas 5 (cinco) Conselhos Tutelares em funcionamento e um contexto de mais de 29 (vinte e nove) regiões

⁹¹¹ BINEBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.70-71.

⁹¹² Tanto assim que este pesquisador cogita a possibilidade de aprofundar essa e outras problematizações surgidas ao longo do presente trabalho quando da possibilidade de frequentar Programa de Pós-Graduação em nível de Doutorado.

administrativas. Dentre os argumentos, suscitou-se o princípio constitucional da prioridade absoluta, a inconstitucionalidade da alteração promovida na legislação que mudou a previsão do critério de um Conselho Tutelar para cada região administrativa passando a exigir um órgão para cada circunscrição judiciária (da Lei Distrital n.º 2.34/92 para a Lei n.º 2.640/2000) propiciando retrocesso em garantia de direitos fundamentais, especialmente quando a Resolução n.º 75/2001 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA) tinha previsão de critério populacional e de regiões administrativas.

Após o Juízo de primeiro grau ter deferido a liminar e esta ter sido suspendida em segundo grau por decisão monocrática, julgamento de recurso de Agravo de Instrumento n.º 2009.00.2.006335-5 interposto pelo Distrito Federal foi indeferido. A posição do Poder Judiciário foi procedente, tendo viabilizado a criação de 23 (vinte e três) unidades do Conselho Tutelar. No decorrer disso houve edição de Lei Distrital n.º 4451/09 prevendo a criação de 33 (trinta e três) Conselhos Tutelares. A sentença de primeiro grau, emitida em 29 de junho de 2012, julgou parcialmente procedente a pretensão, confirmando a liminar expedida, determinando a disponibilização de espaço físico e funcionamento do regime de plantão para cada um dos Conselhos Tutelares criados ou a serem efetivados.

Outra situação localiza-se na existência de precedente do Superior Tribunal de Justiça⁹¹³, que reconheceu a deliberação válida tomada por conselho de direitos obriga e exige que o Executivo reserve orçamento adequado para realização e execução da política.

Para que essa ideia se implemente, é preciso que o Poder Judiciário não feche os olhos diante da efetividade dos direitos sociais, deixando de lado malabarismos e subterfúgios teóricos não raras vezes invocados (reserva de legalidade, separação

⁹¹³ "ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.

2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.

4. Recurso especial provido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2.ª T. **RESP. n.º 493811**. Rel. Min. Eliana Calmon. j. 11/11/03, DJ 15/03/04).

absoluta dos poderes como mito⁹¹⁴, reserva de possibilidade orçamentária etc.) para, em determinadas situações, adotar uma concepção substancialista, que reconheça a existência de direitos operativos exigíveis de imediato, de eficácia plena, e não simplesmente programáticos. Fazendo alerta importante nesse sentido é a lição preciosa de Gargarella:

*En efecto, tradicionalmente el Poder Judicial se ha acercado a aquella fabulosa lista de derechos sociales del peor modo posible, es decir, cerrando los ojos frente a ellos. A través de algunas cabriolas Teóricas simplemente insostenibles, los magistrados han dicho que en verdad los derechos sociales son especiales, que no pueden ser leídos como el resto de la Constitución. En particular, han señalado que la lista de derechos exige que distingamos entre al menos dos tipos de ellos: los derechos directamente 'operativos', entre los cuales se encontrarían derechos tales como el de la libertad de expresión o la libertad de cultos (los llamados derechos civiles y políticos); y los derechos 'programáticos', que constituirían promesas o manifiestos de buenas intenciones, pero que ellos no tendrían la obligación de poner en práctica. Es importante prestar atención al significado de lo dicho. Ello significa que si yo voy a un juez y le digo que me están censurando, él va a salir inmediatamente en mi ayuda, pero si yo le digo que el Estado se encuentra violentando otro derecho, situado sólo unas pocas líneas más abajo, y que tiene que ver, por ejemplo, con mi derecho a la vivienda, él puede decirme es: 'Ah, pero yo con eso no tengo nada que ver. Vaya y pídale ayuda a los políticos, no a mí. Yo no puedo interferir con el presupuesto. No puedo dar ordenes que impliquen semejantes erogaciones económicas al Estado.'*⁹¹⁵

Não se olvide que no estado democrático-constitucional são os órgãos jurisdicionais guardiões naturais do direito e dos direitos, razão pela qual, numa já consolidada tradição hermenêutica, é melhor reconhecer e ressaltar o caráter valorativo

⁹¹⁴ "[...] não se deve mais considerar o 'mito' da separação dos poderes adequados à realidade jurídico-política contemporânea [...]" (WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.176).

⁹¹⁵ GARGARELLA, Roberto. **Carta abierta sobre la intolerância**: apuntes sobre derecho y protesta. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2006. p.51. Tradução livre: "Com efeito, tradicionalmente o Poder Judiciário se aproximou à fabulosa lista de direitos sociais do pior modo possível, isto é, fechando os olhos frente a eles. Por meio de algumas firulas teóricas simplesmente insustentáveis, os magistrados têm dito que em verdade os direitos sociais são especiais, que não podem ser lidos como o resto da Constituição. Em particular, assinalam que a lista de direitos exige que distingamos ao menos dois tipos deles: os direitos diretamente 'operativos', entre os quais encontram-se direitos tais como o da liberdade de expressão ou da liberdade de cultos (os chamados direitos civis e políticos); e os direitos 'programáticos', que constituíram promessas ou manifestos de boas intenções, mas que eles não teriam a obrigação de colocar em prática. É importante prestar atenção ao significado do que foi dito. Isso significa que se vou a um juiz e digo que estão censurando-me, ele vai sair imediatamente em minha ajuda, mas se lhe digo que o Estado encontra-se violentando outro direito, situado só umas poucas linhas mais abaixo, e que tem que ver, por exemplo, com meu direito a habitação, ele pode dizer-me 'Ah, mas eu com isso não tenho nada que ver. Vá e peça ajuda aos políticos, não a mim. Eu não posso interferir no orçamento. Não posso dar ordens que impliquem semelhantes determinações econômicas ao Estado'".

e de certo modo político que por vezes a interpretação-aplicação do direito necessita.⁹¹⁶ Exigir esse tipo de postura é pressuposto para que se tenha uma democracia avançada, uma democracia levada a sério. Do mesmo modo é a posição de Friedrich Müller:

Está em pauta levar o povo a sério como uma realidade. [...] A democracia moderna avançada não é simplesmente um determinado dispositivo de técnica jurídica sobre como colocar em vigor textos de normas; não é, portanto, apenas uma estrutura (legislatória) de textos, o que vale essencialmente também para o Estado de Direito. Não é tão-somente *status activus* democrático. Além disso, ela é – e nesse sentido ainda ao nível da estrutura textual – o dispositivo organizacional para que prescrições postas em vigor de forma democrática também caracterizem efetivamente o fazer do Poder Executivo e do Poder Judiciário.⁹¹⁷

Por aí se percebe que a possibilidade das deliberações dos conselhos sociais revestirem-se de atos administrativos próprios à limitação do poder discricionário do governante pode ser justificada à luz de diversos argumentos. A um, porque os conselhos, como visto, são instâncias localizados dentro do Estado ampliado ou, mesmo para os que assim não entendem, de qualquer modo integrantes da esfera pública estatal, razão pela qual a vontade do governante não pode ser autorreferente ou de algum modo estar imune a essa geografia e genealogia do poder cidadão; a dois, porque restou comprovado existir tendência contemporânea admitida no âmbito da doutrina do direito administrativo no sentido de reconhecer importância à redução da discricionariedade quando se trata de fazer valer princípios constitucionais, categoria na qual se insere a previsão de democracia participativo-deliberativa (artigo 204, II, da Constituição); a três, porque o postulado da limitação do poder do governante a partir de instâncias coletivas que não os espaços formais e tradicionais do Estado (sociedade política) encontra eco nas premissas já expostas da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico, movimentos em relação aos quais já se demonstrou haver afinidade de entendimento.

Situado que se pretende estar na ordem de uma preocupação dusseliana com o critério da factibilidade, isto é, em tornar possíveis as projeções ora sustentadas, as quais, como se percebe, possuem certo encadeamento lógico estando umas

⁹¹⁶ COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010. p.267-268.

⁹¹⁷ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p.113-115.

codeterminadas pelas outras de modo dialético, cumpre transcender a discussão para outra questão.

Considerando que a efetivação da possibilidade ora sustentada, qual seja, a possibilidade progressista das decisões dos conselhos repercutirem na limitação do poder do governo, pode restar ignorada no âmbito administrativo, somente ganhando reconhecimento após intervenção do Poder Judiciário, o qual, bem se sabe, somente pode atuar quando provocado por parte legítima em razão do princípio da inércia da jurisdição, entende-se que, como derradeiro passo, até mesmo como desdobramento do que se propõe, é chegada a hora de avaliar, dentro do quadro da ordem constitucional vigente, qual a instituição que está encarregada de garantir maior grau de factibilidade ou realização empírica das decisões e deliberações dos conselhos sociais.

4.2.4 O Ministério Público como instituição responsável por garantir a existência e funcionamento adequado dos conselhos sociais, bem como a efetividade de suas deliberações

*[...] O Ministério Público é defensor [...] do regime democrático, da ordem jurídica, dos direitos sociais [...]*⁹¹⁸

*[...] as instituições são necessárias, embora nunca perfeitas*⁹¹⁹

De nada adianta buscar-se o fortalecimento da política pela valorização dos espaços públicos se houver uma gritante inconsequência na tomada em consideração do que neles for decidido ou deliberado. Eis aqui uma preocupação da ordem da factibilidade que não pode ser ignorada. Não por acaso, como já visto, muito do

⁹¹⁸ Artigo 127, "caput", da Constituição da República.

⁹¹⁹ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.61.

interesse do povo na participação nos conselhos sociais tem razão direta com a possibilidade das decisões tomadas serem efetivamente realizadas⁹²⁰.

Bauman, preocupado em trazer o poder de volta ao espaço público politicamente administrado, ao discutir as razões da eventual escassez de participação e do esvaziamento desses locais, problematiza a questão, encerrando com uma importante indagação:

[...] trazer o poder de volta ao espaço público politicamente administrado. Essa é uma das razões pelas quais há uma demanda tão escassa de espaços públicos/privados e por que os poucos que restam estão vazios a maior parte do tempo e, assim, também o alvo favorito a diminuir, ou melhor, a defasar. Outra razão para serem encolhidos é a gritante inconseqüência de tudo que possa ocorrer neles. Supondo por um momento que se desse um milagre e que o espaço público/privado fosse preenchido por cidadãos que quisessem debater seus valores e discutir as leis que lá estão para guiá-los – onde está a agência poderosa o bastante para levar a efeito suas resoluções?⁹²¹

Cabendo ao Ministério Público brasileiro⁹²², no seu perfil constitucional⁹²³ único e diferenciado no mundo⁹²⁴, a defesa do regime democrático, como prescreve

⁹²⁰ A respeito do que se afirma, ainda que com foco no exame crítico do orçamento participativo, merece destaque a posição de Emir Sader: "A baixa participação inicial demonstra que não havia uma cultura política preexistente de que o orçamento participativo pudesse valer, e que foi sua dinâmica que acabou mobilizando setores cada vez mais amplos da população, especialmente das camadas mais pobres da população, cujas demandas estavam mais reprimidas. Pesquisas demonstram que a realização de suas decisões foi a razão mais importante que levou as pessoas a participar das reuniões do orçamento participativo." (SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.p.672-673).

⁹²¹ BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000. p.14.

⁹²² O que inclui necessidade de envolvimento de todos os membros da instituição, em primeiro e em segundo grau, ainda que no último caso tenha de haver efetiva transformação institucional para conformar a atividade ao perfil constitucional. A propósito, reportamo-nos a reflexões já feitas sobre o Ministério Público em segundo grau (BERCLAZ, Márcio Soares. O Ministério Público em segundo grau diante do enigma da Esfinge (e a Constituição da República): decifra-me ou devoro-te! In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010).

⁹²³ A propósito da necessidade de reflexão crítica sobre o papel transformador do Ministério Público brasileiro no tempo presente, reportamo-nos ao que já foi dito em trabalho de nossa autoria: BERCLAZ, Márcio Soares; CASTRO, Millen. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira. ROSENVALD, Nelson. **Temas atuais do Ministério Público**: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal. 2.ed. Rio de Janeiro, 2010. p.145-172.

expressamente o artigo 127, *caput*, da Constituição da República, já estando suficientemente demonstrado que os conselhos sociais são espaços de democracia deliberativa/participativa assentada constitucionalmente de modo principiológico, evidente que compete à instituição ministerial resguardar a existência e o funcionamento regular dessas instâncias, sem que isso implique em nenhuma interferência quanto ao conteúdo dos posicionamentos a serem adotados.⁹²⁵ Em suma, a justificativa para esse protagonismo reside em dois motivos fundamentais: primeiro, o fato do Ministério Público ser a única instituição constitucionalmente e explicitamente encarregada de defender o regime democrático⁹²⁶; segundo, a compreensão já explicitada no item 2.2 dando conta de que a democracia participativo-deliberativa, especialmente em relação a algumas áreas de atuação (saúde, assistência social e infância e juventude), mereceu expressa previsão constitucional.

Ao Ministério Público, assim, cabe recomendar e postular a criação dos conselhos ainda inexistentes, cobrando a estruturação adequada para regularização de aspectos relacionados ao seu funcionamento, atuando no sentido de verificar se há composição paritária, zelando pelo cumprimento efetivo das funções mediante

⁹²⁴ Que, como se pode perceber da leitura dos artigos 127 e 129 da Constituição, congrega não só definição como instituição essencial ao sistema de justiça de modo independente do Executivo, Legislativo e Judiciário como, também, atribuição amplas na defesa de direitos coletivos da sociedade e fiscalização de todos os poderes, aspecto que, portanto, excede a tradicional titularidade da ação penal. Tamanho é o diferencial de traço do Ministério Público brasileiro frente a outras instituições no plano do direito comparado que Maria Teresa Sadek, em texto específico, define o Ministério Público brasileiro como portador de um perfil "jabuticaba", único e singular no mundo. (SADEK, Maria Teresa. Ministério Público: um olhar externo. **Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, ano 4, n.6, p.27-37, jan./jun. 2009). Nas suas palavras: "[...] o Ministério Público brasileiro possui uma configuração ímpar. Quando as pessoas se gabam da existência só no Brasil da jabuticaba, retruco imediatamente observando que o que, de fato, existe só no Brasil é o nosso Ministério Público. Podemos encontrar intuições análogas na América Latina, no mundo Europeu e na América do Norte. Em nenhum dos países, entretanto, vamos nos deparar com um Ministério Público que apresente um perfil institucional semelhante ou que ostente igual e tão extenso conjunto de atribuições." (p.28).

⁹²⁵ Daí porque há de se entender que a participação institucional do Ministério Público nos conselhos há de ser como órgão externo fiscalizador, quando muito podendo emitir orientações e recomendações como faz em relação a qualquer outro órgão, jamais como membro ou parte integrante do colegiado que detenha poder de decisão.

⁹²⁶ "A defesa do regime democrático, no radical, se confunde com a defesa da ordem jurídica centralizada na Constituição, em movimento circular que deve reatrolimentar a defesa da democracia. Entretanto, quase um quarto de século não desatualizaram as questões cruciais: qual a origem e o significado deste múnus? O que a instituição deve fazer para bem se desincumbir desse compromisso? Vislumbra-se que as respostas ainda estão sendo construídas [...]" (SOUZA, Luciano Machado de. **O Ministério Público e a defesa da Constituição e da Democracia**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba, 2011. p.90). Para maior aprofundamento na questão, recomenda-se a leitura desta Dissertação.

necessidade de reuniões periódicas e públicas com pautas prévias amplamente divulgadas, resguardando a autonomia financeira e orçamentária do colegiado cujos membros devem possuir preparação e formação continuada custeada pelo Estado para cumprimento do seu papel, entre outras diversas possibilidades.

"Cabe ao Ministério Público zelar pela efetiva implementação e funcionamento dos conselhos. Os conselhos podem, também, acionar o Ministério ao detectar alguma irregularidade"⁹²⁷.

Outro ponto, contudo, liga o Ministério Público à questão. Enquanto os conselhos sociais não forem identificados como pessoas jurídicas, aos quais, de modo geral⁹²⁸, também não se reconhece personalidade judiciária sob o ponto de vista processual⁹²⁹, estes não terão legitimidade processual para postularem a efetividade de suas deliberações em Juízo, não se podendo imaginar que os atuais limites da ação popular possam suprir esta necessidade.

Conforme advertência valiosa de Wolkmer, no âmbito dos novos direitos há de se discutir não só a natureza (especificidade), a fundamentação (critérios e justificativa), mas também a instrumentalização processual (um 'novo' direito de ação).⁹³⁰

⁹²⁷ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.94.

⁹²⁸ Houve um interessante precedente oriundo do TJ-SP (Apelação Cível n.º 73. 205-5-4/00, Relator José Santana, julgado em 25 de agosto de 1999 – Acórdão constante nos documentos anexos), no qual reconheceu-se legitimidade do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo para impetrar mandado de segurança objetivando reconhecimento de direito líquido e certo na fiscalização de equipamentos de hospital municipal por fato ocorrido em abril de 1997.

⁹²⁹ Isso se depreende do rol do artigo 82 da Lei n.º 8.078/90, por exemplo, que prevê legitimidade para Ministério Público, pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), associações constituídas por mais de um ano e também entidades e órgãos da Administração Pública direta e indireta, aspecto último que, a despeito da discussão que possa ocorrer, em princípio, não contempla os conselhos sociais, especialmente considerando a interpretação sistemática em conjunto com o artigo 5.º da Lei n.º 7.347-85, que, além de acrescentar a Defensoria Pública, especificou a legitimidade ativa a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista.

⁹³⁰ WOLKMER, Antonio Carlos. **Os 'novos' direitos no Brasil**: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.40-41.

Assim, uma vez admitido que a elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às deliberações dos conselhos constitui lacuna a ser suprida⁹³¹, o Ministério Público é uma das instituições⁹³², senão a mais madura e estruturada para, em determinadas situações, fazer valer a deliberação do conselho objetivando atingir o reconhecimento deste ato perante a sociedade política, especialmente junto ao Poder Judiciário⁹³³.

A aplicabilidade das decisões dos conselhos sociais, como se vê, atrela-se de forma decisiva ao papel a ser desenvolvido pelo Ministério Público como instituição que, ao exercer parcela da soberania estatal (representando o povo e a

⁹³¹ "O fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação efetiva, pois não há estruturas jurídicas que deem amparo legal e obriguem o Executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes)" (GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p.96); "deve-se cuidar da elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações (p.99). A propósito, Maria Sylvia Di Pietro, em artigo específico sobre o tema da "Participação popular na administração pública", defende que uma das medidas a serem adotadas seria "a outorga de legitimidade ativa aos entes coletivos para propositura da ação popular." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, n.191, p.39, jan./mar. 1993).

⁹³² Não se ignora aqui a importância que a Defensoria Pública, do mesmo modo que a advocacia praticada nos mecanismos de assistência jurídica complementares voltada ao terceiro setor, situados nas universidades, vinculados a organismos internacionais ou mesmo de natureza popular, os quais também são muito importantes para o incremento dos conselhos sociais. Contudo, por diversas razões já expostas – não só pelo fato do autor estar localizado no âmbito do Ministério Público (e sentir-se mais à vontade para fazer elogios e críticas à sua missão), também em respeito aos limites do trabalho, já que se trata aqui de apenas uma de oito dimensões político-jurídicas examinadas – optou-se por direcionar maior atenção ao Ministério Público, também por se entender que a preocupação com a defesa dos interesses sociais de ordem coletiva (difusos e coletivos em sentido estrito) lhe está mais diretamente afetada, inclusive considerando a experiência institucional adquirida ao longo dos anos posteriores à Constituição da República de 1988.

⁹³³ A propósito da Constituição e o papel de cada um dos poderes, importante transcrever a compreensão de Dussel: "A *constituição* (que deve positivizar os *direitos humanos*) estabelece, por sua vez, necessariamente um órgão que deverá ditar as leis. Assim nasce o *Poder legislativo*, que promulga e atualiza permanentemente o *sistema de direito* constitucionalmente. Por sua vez, o *Poder judiciário* interpreta o sistema do direito e o *aplica* aos casos singulares, resolvendo os conflitos que se apresentam na comunidade política. Todos os níveis indicados, e tornado ademais hábito na comunidade política de maneira estável, consensual e última instância normativa, cria um 'Estado de Direito'. O mesmo *Poder Executivo* (que entraria dentro da esfera da factibilidade) atua legítima e administrativamente dentro do marco legal (do direito)." (DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.69-70).

sociedade brasileira), precisa vocalizar e levar adiante, extrajudicial ou judicialmente⁹³⁴, as decisões e posições tomadas pelos conselhos sociais no regular cumprimento das funções.

Tal como afirma Dussel, compreendido que *as instituições são necessárias para reprodução material da vida, para a possibilidade de ações legítimas democráticas, para alcançar eficácia instrumental, técnica, administrativa*⁹³⁵, cabe ao Ministério Público garantir – junto com a sociedade, a existência e o desfrute dos momentos material, formal e factível dos conselhos sociais como instâncias participativas. Muitos são os benefícios a serem auferidos no fortalecimento dos conselhos sociais se houver esta aproximação da instituição com o Ministério Público. Se essa ainda não é uma tarefa assimilada pela realidade institucional, urge que transformações⁹³⁶ de mentalidade e gestão sejam implementadas, cabendo à própria sociedade, em último grau, cobrar e fiscalizar o cumprimento deste operoso e relevante mister.

⁹³⁴ Nesse aspecto importante destacar que ao conjunto das carreiras e instituições componentes do Ministério Público brasileiro (Ministérios Públicos Estaduais, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Militar, além do Ministério Público de Contas como segmento especial) o advento da Constituição destinou não só o cumprimento das tradicionais funções *judiciais*, como parte ou fiscal da lei, como também e fundamentalmente o desempenho de funções *extrajudiciais* relativas à fiscalização dos poderes da sociedade política, bem como defesa de direitos sociais coletivos nas mais diversas áreas (segurança pública, saúde, educação, meio ambiente, patrimônio público, assistência social, controle externo da atividade policial, defesa de direitos de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência etc.). Enquanto a atuação *judicial* se dá por intermédio do comparecimento em atos processuais, redação de petições, pareceres, pronunciamentos, elaboração de iniciais de ações civis públicas, a atuação *extrajudicial* tem como principais ferramentas a expedição de ofícios, agendamento de reuniões, emissão de recomendações administrativas e celebração de termos de ajustamento de conduta.

⁹³⁵ DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.132.

⁹³⁶ Interessante observar a análise que Dussel faz das instituições nos seus diferentes momentos, chamando atenção para os riscos de suas funções serem corroídas ao longo do tempo por um processo entrópico que, no caso do Ministério Público, pode estar situado na falta de efetivação a contento da missão constitucional para preservação de uma estrutura de atuação judicial e burocratizada pré-constitucional, pautada, por exemplo, de modo predominante, na atuação burocratizada judicial. Afirma Dussel: "[...] toda instituição que nasce por exigências próprias de um tempo político determinado, que estrutura funções burocráticas e administrativas, que define meios e fins, é indevidamente corroída pelo transcurso do tempo, sofre um processo entrópico. No começo, é o momento disciplinador criador de dar resposta às reivindicações novas. Em seu momento clássico, a instituição cumpre eficazmente o seu encargo. Mas lentamente decai, começa a crise [...] é tempo de modificá-la, melhorá-la [...]" (*Id.*).

No tocante a políticas públicas, Direito, Judiciário e Ministério Público, importante a reflexão de Lênio Streck:

Veja-se, por exemplo: o Judiciário pode determinar a continuidade de uma política pública que esteja adequada e funcionando, mas que o Executivo – por motivos político-fisiológicos – decidiu interromper ou substituir por outra [...] por conta de novos acordos políticos. Nesta hipótese, o Ministério Público poderia ter provocado o Poder Judiciário, até para evitar o retrocesso social.⁹³⁷

Ilustrando a extensão papel constitucional contemporâneo do Ministério Público, posto não só para defesa da democracia (presente nos conselhos, como visto anteriormente), como também previsto para assegurar efetivação de direitos (igualmente já mencionada como um dos aspectos comprobatórios da dimensão jurídica dos colegiados sociais), merece destaque o pensamento de Maria Teresa Sadek, cientista política responsável por estudo sério e destacado da instituição:

O Ministério Público conquistou uma posição de relevo no cenário público brasileiro. Hoje, qualquer análise sobre o país é obrigada a considerar a atuação da instituição. Promotores e Procuradores tornaram-se personagens do cotidiano. É uma presença que não mais se circunscreve aos gabinetes ou aos fóruns e aos tribunais. Essa inquestionável importância tem sua base na Constituição de 1988. O texto constitucional responde pelo desenho de um novo Ministério Público. [...] o Ministério Público criado pela Constituição de 1988 pode ser visto como o mais importante intento na história do país de converter princípios legais em realidade. [...] A partir do texto constitucional foi distinguida uma instituição com a específica atribuição de efetivar direitos [...] É imprescindível igualmente salientar que a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis abre uma série de possibilidades de atuação. Essa abertura responde pelas principais mudanças no perfil e na identidade do Ministério Público brasileiro, tornando-o absolutamente impar.⁹³⁸

Corroborando a dimensão jurídica ora sob exame, indicativa da ampla possibilidade do Ministério Público, na defesa da democracia, zelar pelo funcionamento adequado dos conselhos sociais, cumpre incluir no "poder de agenda" da instituição a possibilidade de, em determinadas situações, provocar do Poder Judiciário para

⁹³⁷ STRECK, Lênio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p.65.

⁹³⁸ SADEK, Maria Teresa. Ministério Público: um olhar externo. **Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, ano 4, n.6, p.27-31, jan./jun. 2009.

que este se pronuncie sobre a efetividade das deliberações adotadas nos colegiados. Nesse sentido, prossegue-se com o raciocínio de Maria Teresa Sadek

[...] Ademais, o Ministério Público goza de uma vantagem absolutamente extraordinária: o poder de agenda. [...] O Ministério Público, diferentemente das demais instituições do sistema de justiça, possui controle de agenda, ou seja, pode definir o que vai fazer; como vai fazer; e quando vai fazer; ao que dará prioridade e ao que não dará primazia. [...] Além de possuir poder de agenda, o Ministério Público é o principal ativador do Poder Judiciário, ou seja, o Ministério Público é o mais significativo e o mais presente agente provocador do Poder Judiciário. Em resumo, trata-se de uma instituição impregnada em alto grau de protagonismo político, de atuação pública.⁹³⁹

Por mais que se queira desenvolver a autonomia e a emancipação dos conselhos como espaços democráticos abertos à participação da sociedade, não se ignore a ideia já trazida e trabalhada por Dussel no sentido de que, do mesmo modo que as ações e os princípios, as instituições são fundamentais para construção de uma nova ordem política com pretensão de justiça.

Outrossim, mais do que o Ministério Público ser um instrumento de potencialização das atividades dos conselhos sociais, o fato do "Parquet"⁹⁴⁰ incluir no seu planejamento as propostas e reivindicações manifestadas naqueles espaços reforça a legitimidade da instituição para agir em defesa da livre expressão democrática materializada nos espaços dos conselhos, oferecendo ao povo o que este mais almeja do Estado, no caso, a realização de suficientes e qualificadas políticas públicas. Fiscalizar a sociedade política no cumprimento do seu papel consiste numa das razões justificadoras e legitimadoras para a criação e manutenção de um ente detentor de mandato constitucional que lhe confere poderes e prerrogativas para agir em favor do interesse geral, como é o caso do Ministério Público. Mais do que condição relevante para efetividade do poder decisório dos conselhos, a possibilidade de o

⁹³⁹ SADEK, Maria Teresa. Ministério Público: um olhar externo. **Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, ano 4, n.6, p.32, jan./jun. 2009.

⁹⁴⁰ Expressão de origem francesa que, significando "assoalho" (local de assento dos então representantes do Ministério Público na sala de audiências), também serve para denominar o Ministério Público. "Inegável é a influência da doutrina francesa na história do Ministério Público, tanto que, mesmo entre nós, ainda se usa frequentemente a expressão *parquet*, para referir-se à instituição." (MAZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p.38).

Ministério Público incorporar na sua pauta decisões democráticas do povo buscando efetivá-las junto ao sistema de justiça implica em duplo e recíproco ganho: maior legitimação do próprio agir institucional e fortalecimento da institucionalidade dos conselhos perante a sociedade política e à própria comunidade.

Em não havendo a atuação vigilante do Ministério Público, seja para atuar diretamente por sua própria conta e iniciativa, seja para, indiretamente, garantir ambiente adequado para a informação e mobilização permanente da sociedade civil no tocante as atividades dos conselhos, característica muitas vezes necessária para chamar atenção dos meios de comunicação social, a vontade de poder manifestada nos conselhos sociais tem grandes chances de não "poder atuar" com o impacto esperado, o que pode frustrar as finalidades que justificam a existência desses espaços democráticos, dentre as quais a introdução de novos valores na ordem política vigente. Nesse sentido a lição de Dussel:

[...] el <<poder-actuar>> no indica simplemente la capacidad técnica de efectuar un acto. Exige el cumplimiento de condiciones suficientes para que sea <<políticamente>> eficaz, al constituir una intervención en el campo político y en la estructura de poder que tenga alguna pretensión de duración, de estabilizarse, de ejercer su actualidad hasta haber alcanzado los fines que se propone [...] La Voluntad de Poder – como un <<poder-poner nuevos valores>> [...] es una subjetividad práctica que se <<pone>> en el campo político como un actor que desde su corporalidad viviente, como afectividad o deseo, motiva o se mueve, tiene el atrevimiento de lanzarse a la arena pública, tiene la capacidad de su propia afirmación como resistente-actor, tiene la valentía de infligir una modificación en dicho campo.⁹⁴¹

Nesse sentido, quer-se mostrar, por diversos argumentos, que, se de um lado o Ministério Público tem tudo para ser uma das instituições decisivas para o funcionamento adequados dos conselhos sociais, de outro, o relacionamento adequado dos conselhos sociais com o Ministério Público poderá contribuir para incrementar as atividades do colegiado, colocando-as mais próximas e afinadas com as funções de controle social.

⁹⁴¹ Tradução livre: "[...] o <<poder-actuar>> não indica simplesmente a capacidade técnica de efetuar um ato. Exige o cumprimento de condições suficientes para que seja <<politicamente>> eficaz, ao constituir uma intervenção no campo político e na estrutura de poder que tenha alguma pretensão de duração, de estabilidade, de exercer sua atualidade até haver alcançado os fins que se propõe. [...] A Vontade de Poder – como um <<poder inserir novos valores>> [...] é uma subjetividade prática que se <<põe>> no campo político como um ator que desde sua corporalidade vivente, como afetividade ou desejo, motiva e se move, tem o atrevimento de lançar-se à arena pública, tem a capacidade de sua própria afirmação como resistente-ator, tem a valentia de infligir uma modificação em dito campo." (DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.476).

Ademais, o simples fato de se conceber a importância de uma instituição essencial ao sistema de justiça⁹⁴² acompanhar o funcionamento dos conselhos sociais nos seus diversos momentos por si só exorta outra característica capaz de demonstrar a dimensão jurídica da sua concepção.

Exemplos concretos nesse sentido decorre de episódios já mencionados ao longo do presente trabalho⁹⁴³, mais especificamente no subitem anterior.

A atuação do Ministério Público na viabilização do funcionamento e na efetivação das deliberações válidas (na forma e na matéria) oriundas dos conselhos sociais, constitui fato que precisa integrar o agir ministerial rotineiro de modo contínuo e permanente, bem como ser conhecido e melhor compreendido de parte da população, pois é assim que estará acentuado traço de *factibilidade* necessário para justificar o envolvimento, empenho e dedicação da sociedade no exercício da sua participação política nos referidos colegiados.

Não por acaso a Constituição, como bem lembra Wolkmer, *conferiu ao Ministério Público a defesa de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III)*⁹⁴⁴, o que, nos termos do próprio dispositivo mencionado, é exercitado por intermédio da ação civil pública, situação que, ao reforçar compromisso com as práticas sociais estabelecidas nos conselhos, coloca o Ministério Público como agente litigante da justiça⁹⁴⁵ ao encontro de sua razão precípua de ser, consistente na defesa da sociedade brasileira.

Ainda, em relação ao destaque constitucional merecido pelo Ministério Público, instituição que exerce parcela de soberania estatal, bastante elucidativa a posição de Romeu Felipe Bacellar Filho:

⁹⁴² Lembrando que o Ministério Público está inserido no Capítulo IV da Constituição, ao lado da Advocacia Pública, da Advocacia e da Defensoria Pública.

⁹⁴³ Um deles a implementação de diversos conselhos tutelares a partir de atuação do Ministério Público do Distrito Federal; outro o resguardo de decisão do Conselho de Direitos por intermédio de iniciativa do Ministério Público.

⁹⁴⁴ WOLKMER, Antonio Carlos. **Os 'novos' direitos no Brasil**: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.39.

⁹⁴⁵ A inspiração aqui mais uma vez é de Wolkmer: "Os horizontes para a construção de uma teoria geral dos 'novos' direitos estão sendo delineados: alguns indícios apontam na direção [...] do novo agente litigante da Justiça, mais comprometido com as práticas sociais." (*Ibid.*, p.42).

Côncio da contradição existente entre a rigidez das regras e a ausência de cobrança de cumprimento, o constituinte brasileiro de 1988 produziu profundas transformações na estrutura e no funcionamento de alguns órgãos de controle, destacando-se a elevação do Ministério Público à categoria de instituição constitucional autônoma, com prerrogativas, dentre outras, para formular juízos (promoção do inquérito civil e da Ação Civil Pública, visando à proteção do patrimônio público, ao meio ambiente e a outros interesses difusos e coletivos – artigo 129 da CF), quase um Poder do Estado, enfim. Com efeito, o Ministério Público não se subordina ao Poder Executivo e não deve obediência ao Poder Judiciário. Sua atuação é timbrada pela autonomia, servindo à sociedade e sendo súdito da lei e da justiça.⁹⁴⁶

Explicitando concretamente a legitimidade do Ministério Público poder atuar de modo resolutivo ou mesmo demandista para dar efetividade às deliberações dos conselhos sociais, cumpre reconhecer que um dos precedentes já trabalhados no tópico anterior⁹⁴⁷ é categórico e afirmativo no sentido de reconhecer o ora sustentado: "Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente."

Como se vê, há campo mais do que fértil para que o Ministério Público incorpore na sua atuação institucional cotidiana, de modo prioritário, com as transformações estruturais necessárias⁹⁴⁸, o acompanhamento e monitoramento dos conselhos sociais,

⁹⁴⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões sobre direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.17.

⁹⁴⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2.^a T. **RESP. n.º 493811**. Rel. Min. Eliana Calmon. j. 11/11/03, DJ 15/03/04.

⁹⁴⁸ Dentre as quais, certamente, exige-se: 1) mudança no perfil de atuação dos membros atuantes em segundo grau, que não podem mais conviver com uma atuação de fiscal da lei, eminentemente parecerista (construtora no máximo de doutrina, mas não propriamente de jurisprudência), pois a matriz consitucional exige postura ativa e promocional; reporta-se aqui a trabalho específico já escrito sobre o tema: BERCLAZ, Márcio Soares. O Ministério Público em segundo grau diante do enigma da Esfinge (e a Constituição da República): decifra-me ou devoro-te! In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010; 2) aperfeiçoamento progressita da estrutura de controle interno, das Corregedorias com função de orientação, ainda muito distantes de fiscalizarem a contento as omissões e falta de atuação no âmbito da esfera extrajudicial, mesmo quando já existe ambiente relativamente consolidado destacando a importância do planejamento de parte dos órgãos de execução; do mesmo modo, reportamo-nos aqui a texto já produzido sobre o assunto: BERCLAZ, Márcio Soares. A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re) definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional. **Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, ano 4, n.6, p.57-71, jan./jun. 2009.

ocasião em que poderá aferir importantes questões relacionadas a diversos assuntos, tais como, a existência, o funcionamento, a suficiência e atualidade do suporte normativo, a regularidade na composição, os critérios de legitimidade na representação dos membros não governamentais, o regular cumprimento das funções, inclusive de caráter deliberativo e fiscalizatório, a verificação se os integrantes possuem acesso a formação continuada e dispõem de contato com documentos, informações e ferramentas indispensáveis à sua atuação, a análise se há ambiente de liberdade e autonomia para desempenho da função pública de parte dos conselheiros, bem como se existe rubrica orçamentária para suportar as funções do colegiado etc.

A partir disso, qualquer anomalia detectada que não seja sanada e corrigida na esfera administrativa ou extrajudicial poderá conduzir o Ministério Público a buscar tutela jurisdicional capaz de assegurar o funcionamento dos conselhos, o que inclui a garantia da efetividade, consideração e respeito de parte do poder público quanto a suas deliberações.

Faz-se importante enfatizar a importância do acompanhamento a ser feito diante da suspeita de que muitos dos problemas e obstáculos existentes no funcionamento dos conselhos sociais (tanto de ordem interna quanto externa) – alguns relativamente simples de serem resolvidos (ex: cobrar publicidade dos dados, maior detalhamento no registro das reuniões, recomendar aperfeiçoamento da base normativa), outros de ordem mais complexa (ex: constatação de que o conselho não está cumprindo a contento suas funções, especialmente de caráter fiscalizatório e decisório, tomada de providências para verificar o motivo de eventual desinteresse da população em participar, verificação de que está havendo superposição e excesso no andamento das atividades do conselho) – podem guardar relação com a ausência de vigilância adequada de parte do Ministério Público.

Diante da aparente escassez de precedentes jurisprudenciais abrangendo a instalação de debate perante o Poder Judiciário a respeito de descumprimento de decisões dos conselhos perante a sociedade política, uma das possibilidades de leitura deste fato pode apontar menos para a obediência do governante aos atos do colegiado e mais para o indicativo de que pode estar faltando atenção do Ministério

Público em resguardar a possibilidade dos atos praticados pelos conselhos serem efetivados por intermédio da tutela jurisdicional.⁹⁴⁹

Uma instituição que, como o Ministério Público, é encarregada de defender o regime democrático por força de postulado constitucional (artigo 127, *caput*, da Constituição), precisa perceber que, além da atuação periódica já tradicional junto à Justiça Eleitoral, contribuir para o fortalecimento dos conselhos sociais, mais do que um encargo burocrático institucional, consiste em potencializar cidadania e, com isso, permitir a participação (e fiscalização) da sociedade sobre a realização do próprio Estado Democrático de Direito, postulado último que vale todo e qualquer esforço.

Assim, assentada a dimensão jurídica dos conselhos sociais como sujeitos coletivos portadores de juridicidade (item 4.2.1) aptos a explicitarem necessidades propiciadoras de novos direitos (item 4.2.2), quis-se também sustentar a possibilidade dos posicionamentos fundamentados dos conselhos serem tidos como atos administrativos aptos a limitarem a margem de ação e discricionariedade do Poder Executivo (item 4.2.3), aspecto decisivo para a compreensão de que esses espaços de democracia participativo-deliberativa, quando decidem, o fazem com poder de impacto não apenas político, mas que com potencial repercussão no mundo do Direito.

Retomando a perspectiva metodológica adotada ao longo do trabalho, percebe-se que a compreensão dos conselhos como sujeitos coletivos aptos a criarem direitos, conjugada com a possibilidade de certos posicionamentos oriundos desses espaços tornarem o poder delegado do governante mais obediencial às aspirações coletivas, contanto que observados certos cuidados procedimentais, revelam determinações materiais e formais relevantes. A combinação desses níveis (material e formal) tem como síntese a pretensão de justiça política de garantir, por intermédio do controle participativo-deliberativo incidente sobre políticas públicas, melhores condições de vida ao povo, especialmente ao cidadão que, dentro da comunidade política, sofre a negatividade da condição de vítima na ausência ou da atuação insuficiente do Estado.

⁹⁴⁹ Quer-se aqui salientar esta impressão, esta possibilidade hipotética, derivada do fato de serem quantitativamente escassos precedentes relativos ao tema, tanto na justiça de primeiro como segundo graus, em quaisquer das esferas, o que se afirma a partir da pesquisa empreendida. Evidentemente que a comprovação ou não desta situação depende de pesquisa específica e aprofundada sobre o tema, a qual pretende-se deixar aqui sugerida como relevante e importante para aperfeiçoamento dos conselhos como canais de participação participativos-deliberativos e a necessidade de refletir-se sobre o seu papel e relacionamento com o Ministério Público.

Todavia, assim não será se um dos requisitos necessários da ordem da factibilidade e operacionalidade para que esse desejado cenário se implemente restar ignorado, ou seja, para que os conselhos cumpram com as suas funções e desenvolvam suas atribuições de índole política e jurídica, faz-se necessário que alguma instituição do Estado de Direito encarregue-se de zelar, fiscalizar e acompanhar, dentre outras questões, a regular existência, composição e o livre e autônomo funcionamento dos conselhos sociais, tarefa (mais uma) que republicanamente se entende esteja atrelada à missão do Ministério Público brasileiro.

Não obstante a compreensão de que a existência de compromisso constitucional do Ministério Público com os conselhos sociais somente vem a reforçar um dos recortes constitutivos da dimensão jurídica desses espaços, evidente que diversos outros fatores concorrentes (de ordem política, social, cultural e institucional) serão decisivos para que essas importantes instâncias democráticas funcionem à plenitude, dentre os quais ética dos governantes, compromisso jurisdicional, responsabilidade de todos os meios de comunicação, e, sobretudo, o elemento mais importante de todos, existência de capital social vivo (intelectualidade orgânica), capacidade de indignação e elevação de consciência do povo e dos movimentos sociais de modo a estabelecer pressão, luta e permanente mobilização para que a participação da comunidade e o supremo poder cidadão sejam, mais do que promessa, uma realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] o diálogo é conduzido a um caminho. Digo: a um caminho. Assim concedemos que este não é o único caminho. Deve ficar mesmo em aberto se o caminho para o qual se desejaria chamar atenção, no que segue, é na verdade um caminho que nos permite levantar a questão e respondê-la.⁹⁵⁰

O presente trabalho escolheu o *caminho* dos conselhos sociais como objeto de pesquisa e pretendeu examinar projeções compreensivas da sua natureza político-jurídica a partir dos marcos teóricos da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico, concebidos, respectivamente, por Enrique Dussel e Antonio Carlos Wolkmer, ao lado de outras *hipóteses de leitura*⁹⁵¹ e aportes suplementares (ex: Gramsci, Boaventura de Sousa Santos etc.) cujos tons e acordes foram entendidos como compatíveis e afinados com esses importantes discursos críticos.

O *caminho* trilhado representa apenas uma opção entre tantas outras portas epistemológicas capazes de serem explicitadas e justificadas, um passo entre tantos trajetos que poderiam ter sido seguidos para a exploração suficiente do tema, o que aqui se pretendeu realizar equilibrando aspectos teórico-práticos⁹⁵² de modo a manter uma modesta (ainda que mínima) originalidade. Mais do que simplesmente repetir problemas ou velhas perguntas, quis-se projetar novas possibilidades de respostas a partir de um pretendido novo questionamento.

Por entender-se que os conselhos constituem a grande novidade surgida no campo de controle das políticas públicas, especialmente desde a Constituição de 1988, quis-se demonstrar que todas as proposições contemporâneas mencionadas

⁹⁵⁰ HEIDEGGER, Martin. **Que é isto – A filosofia?**: identidade e diferença. Tradução de Ernildo Stein. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, São Paulo: Livraria Duas Cidades, 2009. p.15.

⁹⁵¹ Outra denominação de fonte dusseliana (DUSSEL, Enrique. **De Medellín a Puebla**: uma década de sangue e esperança. São Paulo: Loyola, 1981. v.1. p.13).

⁹⁵² Especialmente no que diz respeito ao uso das expressões "sobre" e "caminho", a influência metodológica foi buscada em Heidegger: "Quando perguntamos: Que é isto – a filosofia?, falamos *sobre* a filosofia. Perguntando desta maneira, permanecemos num ponto acima da filosofia e isto quer dizer fora dela. Porém, a meta de nossa questão é *penetrar* na filosofia, demorarmo-nos nela, submeter nosso comportamento às suas leis, quer dizer, 'filosofar'. O caminho da nossa discussão deve ter por isso não apenas uma direção bem clara, mas esta direção deve, ao mesmo tempo, oferecer-nos também a garantia de que nos movemos no âmbito da filosofia e não fora e em torno dela." (HEIDEGGER, *op. cit.*, p.15).

no Capítulo 1 (novo relacionamento entre Estado e sociedade, poder cidadão, necessidade de complementação ao modelo representativo de democracia e controle social) estão incorporadas ao seu perfil de atuação; por essa razão, também, ao longo do Capítulo 2, objetivou-se contribuir para apresentar aportes reveladores da possibilidade de se esboçar uma teoria geral dos conselhos sociais, razão pela qual foram sistematizados elementos indicativos das principais características operativas dos conselhos, incluindo-se aí suas matrizes de ordem filosófica (razão comunicativa) e jurídico-política (democracia participativo-deliberativa).

A propósito do que se disse em relação à Política da Libertação, entendemos que os conselhos sociais ostentam um viés político determinado pelo exame de considerações tanto de ordem material como formal. Os conselhos sociais são mediações que, ao integrarem organicamente Estado e sociedade civil, destinam-se a garantir, por meio do exercício do poder cidadão e da efetividade do controle social, que as políticas públicas nos respectivos campos materiais de atuação sejam realizadas de modo coerente com as necessidades históricas de cada comunidade política, tudo de maneira a ampliar o horizonte de manutenção, reprodução e incremento da qualidade de vida do povo, razão de ser da política como atividade. Os conselhos sociais são instâncias que emprestam maior legitimidade e validade à política do governante e servem para revigorar a democracia representativa a partir do parâmetro participativo-deliberativo de modo a lhe atribuir um papel regenerativo e transformador (*hiperpotentia*). Os conselhos sociais são espaços que não apenas servem de prevenção e repressão à prática da corrupção como atividade oposta ao sentido ontológico da política, como também, ao serem localizados geograficamente como expressão concreta de articulação da teoria ampliada do Estado, permitem a obtenção de uma nova hegemonia na construção de um bloco histórico mais justo e comprometido com as obrigações do Estado Constitucional, dentre as quais a redução das negatividades propiciadas ao cidadão-vítima.

Sob o ponto de vista do Pluralismo Jurídico, compreende-se que os conselhos sociais são canais descentralizados, participativos e democráticos que contribuem para a racionalização do espaço público ao garantir possibilidade de reconhecimento à expressão dos novos sujeitos coletivos de juridicidade. É a atuação nessa condição que propicia a realização empírica da almejada satisfação das necessidades humanas não só por meio da política, mas pela repercussão que possuem no campo jurídico, tendo em vista exercerem atividades voltadas à criação de novos direitos e limitação

do poder discricionário do governante de modo a lhe impor vinculações ético-políticas, quando não propriamente jurídicas.

Dessa forma, os conselhos, não só contribuem para uma *pretensão política de justiça* como também configuram prática social concreta capaz de contribuir para uma justiça *plural*, previsão que adquire traço de factibilidade e realização empírica a partir da compreensão de que o Ministério Público é instituição constitucionalmente encarregada de zelar pelo funcionamento adequado e pela efetividade das decisões adotadas nos conselhos, o que pode se dar pelo cumprimento de atribuições extrajudiciais e judiciais, respectivamente, no campo político e jurídico. Todavia, para além disso, o fortalecimento da democracia participativo-deliberativa como postulado depende da participação ativa da sociedade brasileira no exercício da sua cidadania, em especial pelos espaços de representação coletiva.

Instrumentos estratégicos e *factíveis* capazes de transformar a realidade por meio de interpelações *materiais* e *formais* de alteridade: esse o desafio dos conselhos sociais brasileiros, "moinhos de vento" democráticos⁹⁵³ a serem melhor conhecidos⁹⁵⁴, discutidos e, sobretudo, construídos na realidade democrática brasileira, tarefa a ser empreendida de modo cotidiano e permanente de maneira a respeitar a espera e maturação necessárias para propiciar as transformações desejáveis, o que há de se

⁹⁵³ A metáfora inspira-se no pensamento de Aníbal Quijano, bastante afinado com a perspectiva descolonial que perpassa muitas das reflexões do presente trabalho: "A fabulosa cena na qual Dom Quixote arremete contra um gigante e é derrubado por um moinho de vento é, seguramente, a mais poderosa imagem histórica de todo o período da primeira modernidade: o des/encontro entre, de um lado, uma ideologia senhorial, cavalheiresca – que habita a percepção de Dom Quixote –, a que as práticas sociais já não correspondem senão de modo fragmentado e inconsistente e, de outro, novas práticas sociais – representadas no moinho de vento – em vias de generalização, mas às quais ainda não corresponde uma ideologia legitimadora consistente e hegemônica. Como diz a velha imagem, o novo não acabou de nascer e o velho não acabou de morrer." (QUIJANO, Aníbal. *Os fantasmas da América Latina*. In: NOVAES, Adauto. **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Editora Senac, 2006. p.51 e 59).

⁹⁵⁴ Por mais que ainda não haja percepção social adequada nesse sentido. A título de exemplo, para que se tenha uma ideia, informação apresentada no ano de 2012 realizada pelo IBOPE Inteligência em parceria com a Rede Nossa São Paulo para fim de alcançar parâmetros de um denominado Índice de Bem-Estar no Município (IRBEM), pesquisa com a população sobre as percepções sobre a cidade mostrou que, no tocante à capital, apenas 1% dos entrevistados reconheceram os Conselhos Municipais como espaços que mais estão contribuindo para melhorar a qualidade de vida, enquanto outras instituições e meios alcançaram patamares diferenciados, tais com Governo Federal, Igreja, Prefeitura, Universidades, meios de comunicação, associações, sindicatos, Câmara Municipal, Ministério Público, Poder Judiciário etc. Chama-se atenção para o fato do percentual se manter estável entre o período de 2008 a 2011. (Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/ptbr/conhecimento/relatoriospesquisas/Lists/RelatoriosPesquisaEleitoral/OPP%20112112%20-%20Rede%20Nossa%20Sao%20Paulo%20-%20IRBEM%202012.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2012).

aguardar na certeza de que, como bem afirma Boaventura de Sousa Santos⁹⁵⁵, para toda boa causa, para todo o bom combate, para tudo que vale a pena, *a paciência da utopia há de ser infinita*.

Independentemente da visibilidade política e jurídica ora atribuída aos conselhos, sabe-se que essas instâncias democráticas de organização e funcionamento complexo comportam insuficiências e imperfeições, assumindo a condição de instrumentos *necessários*, mas evidentemente limitados e, portanto, *não suficientes*⁹⁵⁶ para permitir que a Política e o Direito cumpram com todas as expectativas emancipatórias que lhes podem ser constitucionalmente exigíveis.

Longe de constituírem panaceia para a resolução dos múltiplos problemas da Política e do Direito como universos complexos, entende-se que a simples existência e a potencialidade dos conselhos repercutirem nessas esferas por meio do exercício intermitente da manifestação democrática do povo, ao contribuir para o alcance dos objetivos postulados pela República (artigo 3.º da Constituição), já serve para que a sua análise e consideração seja encarada com senso crítico, coragem e esperança de modo a conciliar a *corrente fria da consciência dos obstáculos* com a *corrente quente*, que é a *vontade de ultrapassá-los*⁹⁵⁷, bem como ensina Gramsci⁹⁵⁸: com pessimismo na inteligência e otimismo na vontade.

⁹⁵⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.102.

⁹⁵⁶ DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009. p.25, 35, 85, 213, 214 e 429.

⁹⁵⁷ As expressões são de Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, *op. cit.*, p.58).

⁹⁵⁸ "Aumentou nosso pessimismo, não diminuiu nossa vontade. Os funcionários não representam as massas. Os Estados absolutistas eram precisamente Estados de funcionários, Estados da burocracia: eles não representavam as populações e foram substituídos [...] A CGL representa, no desenvolvimento histórico do proletariado, o que o Estado absolutista representou no desenvolvimento histórico das classes burguesas: será substituída pela organização dos conselhos, que são os parlamentos operários que têm a função de corroer as sedimentações burocráticas e de transformar as velhas relações organizativas. Aumentou nosso pessimismo, mas é sempre viva e atual nossa divisa: pessimismo na inteligência, otimismo na vontade" (GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v.2: 1921-1926. p.42/43).

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 5.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p.99-112, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a08v2152.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2012.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.69-92, jan./mar. 2012.

ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANDERSON, Perry. **As origens da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**, 2. 11.ed. São Paulo, Ática, 2006. p.49-71.

ARENAS, Nelly; HENRÍQUIZ, Haydée Ochoa. **Venezuela: más democracia o más populismo?: los consejos comunales y las disputas sobre la hegemonia democrática**. Compilado por Daniel Vázquez Valencia y Dante Avaro. Buenos Aires: Teseo, 2010.

ARISTÓTELES. **A política**. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. **Direito alternativo e contingência**. Florianópolis: Editora CESUSC/IDA, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p.27-54.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões sobre direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BADIOU, Alan. **Se puede pensar la política?** Buenos Aires: Nuéva Vision, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BECKER, Maria Lúcia. Sociedade civil, esfera pública e mídia: confrontos e convergências entre diferentes concepções. In: LUIZ, Danuta E. Cantoia (Org.). **Sociedade civil e democracia**: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras, 2010. p.87-108.

BERCLAZ, Márcio Soares. **Da necessidade de aperfeiçoamento do processo de escolha dos representantes do segmento dos usuários do SUS no Conselho Municipal de Saúde**. Tese apresentada e aprovada no IV Encontro Nacional do Ministério Público em Defesa da Saúde. Fortaleza-CE, 10 a 12 set. 2008. Disponível em: <<http://www.gnmp.com.br/publicacao/116/da-necessidade-de-aperfeicoamento-do-processo-de-escolha-dos-representantes-do-segmento-dos-usuarios-do-sus-no-conselho-municipal-de-saude-expressao-necessaria-para-a-otimizacao-do-controle-social-e-fortalecimento-da-participacao-da-comunidade>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

_____. A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re) definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional. **Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, ano 4, n.6, p.57-71, jan./jun. 2009.

_____. O Ministério Público em segundo grau diante do enigma da Esfinge (e a Constituição da República): decifra-me ou devoro-te! In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010. p.241-285.

BERCLAZ, Márcio Soares; CASTRO, Millen. **O Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente e suas (des) funcionalidades**: síndrome do Peter Pan em busca da "Terra do Nunca"? Até quando? Tese apresentada e aprovada no XXIII Congresso da Associação Brasileira dos Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude. Brasília-DF, 05 a 07 maio 2010. Disponível em: <<http://www.gnmp.com.br/publicacao/70/o-conselho-dos-direitos-da-crianca-e-adolescente-e-suas-des-funcionalidades-sindrome-do-peter-pan-em-busca-da-terra-do-nunca-ate-quando>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

_____. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira. ROSENVALD, Nelson. **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. 2.ed. Rio de Janeiro, 2010. p.145-172.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e estado de direito. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.82-85.

BINEBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BLOCH, Marc. **Apologia da história ou o ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOBBIO, Luigi. **La democrazia non abita a Górdio**. Milano: Francoangeli, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 12.^a reimp. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **A era dos direitos**. 10.^a reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13.ed. Brasília: Editora UNB, 2009. v.2.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do estado**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOVERO, Michelangelo. Isto é democracia? In: SCHÜLLER, Fernando; AXT, Günter; DA SILVA, Juremir Machado da. **Fronteiras do pensamento: retratos de um mundo complexo: São Leopoldo: Editora Unisinos, 2008. p.309-336.**

BOREKI, Vinicius. Conselhos não mobilizam o povo. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 06 out. 2010. Vida e Cidadania. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1054387>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Hegel: O estado como realização histórica da liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política, 2**. São Paulo: Ática, 2006. p.101-114.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**, de 05 de outubro de 1988.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Lei n.º 7210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm>. Acesso em:

10 jan. 2013.

_____. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **DOU**, Brasília- DF, 16 jul. 1990 e retificado em

27 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>.

Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **DOU**, Brasília-DF, 20 set. 1990.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

DOU, Brasília-DF, 31 dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. **DOU**, Brasília-DF, 16 out. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm>.

Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **DOU**,

Brasília-DF, 08 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

DOU, Brasília-DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **DOU**, Brasília-DF, 29 maio 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 31 jan. 2013.

_____. Lei n.º 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis n.ºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis n.ºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. **DOU**, Brasília-DF, 19 jan. 2012, retificada em 20 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3.º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis n.ºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **DOU**, Brasília-DF, 16 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 31 jan. 2013.

_____. Resolução n.º 01, de 24 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

_____. Resolução n.º 237, de 19 de janeiro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios usados para licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

_____. Resolução n.º 113, de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Dispõe sobre os parâmetros da institucionalização e do fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/arquivos/.spdca/.arqcon/113resol.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

_____. Resolução n.º 117, de 11 de julho de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA). Altera dispositivos da Resolução n.º 113/2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/.arquivos/.spdca/.arqcon/117resol.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

_____. Resolução n.º 430, de 13 de maio de 2011, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). 13 de maio de 2011. Dispõe sobre as condições e padrões de lançamento de efluentes, complementa e altera a Resolução n.º 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=646>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

BRAVA, Silvio Caccia. Mais além da corrupção. **Le Monde Diplomatique**, jan. 2013. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/editorial.php?edicao=66>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS, Lenir. **Sistema Único de Saúde**: comentários à Lei Orgânica da Saúde (Leis n.º 8080/90 e n.º 8.142/90). 4.ed. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. A discricionariedade: análise de seu delineamento jurídico. In: GARCIA, Emerson (Org.). **Discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: 2005. p.03-42.

_____. **Manual de direito administrativo**. 19.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASANOVA, Pablo González. **Imperialismo y liberación**: una introducción a la historia contemporânea de América Latina. 9.ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1991.

CASTAÑEDA, Jorge. Caminhos na democracia na América Latina. In: SCHÜLLER, Fernando; AXT, Günter; DA SILVA, Juremir Machado da. **Fronteiras do pensamento**: retratos de um mundo complexo: São Leopoldo: Editora Unisinos, 2008. p.95-106.

CHAUÍ, Marilena. Público, privado, despotismo. In: NOVAES, Adauto (Org.). **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p.488-557.

COELHO, Vera Schattan P. Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.255-269.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COHN, Gabriel (Org.); FERNANDES, Florestal (Coord.). **Weber**. 7.ed. São Paulo: Ática, 1999.

COLIN, Denise Ratman Arruda. Assistência social: entre o favor e o direito num contexto de participação política democrática. In: FUKS, Mário, PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. **Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná**. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p.123-153.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Fundação Estatal: entenda o posicionamento do Conselho Nacional de Saúde. **Jornal do CNS**, Edição especial modalidade de gestão, ano 3, nov. 2007. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/jornaicns/jornalfundacao.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2012.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2.ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

_____. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista do estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **Atualidade de Gramsci**. 1997. Disponível em <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=293>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília; UDE, Walter. **Políticas públicas**. 2.^a reimp. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p.11-25.

DA SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Orgs.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010.

DELAMAZA, Gonzalo. ONGs, sociedade civil e democracia no Chile pós-ditadura. In: SORJ, Bernardo. **Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p.49-87.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, n.191, p.26-39, jan./mar. 1993.

_____. **Direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DÍAS NOVOA, Gildardo. **Enrique Dussel**: una lectura latinoamericana de la obra completa de Marx. Ibagué: Universidad de Ibagué, Programa de Filosofía, 2009.

DINIZ, Antonio Carlos. Pós-positivismo. In: BARRETO, Vicente de. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Editora Unisinos; Renovar, 2006. p.650-651.

DORNELLES, João Ricardo W. Antonio Gramsci. In: BARRETO, Vicente de. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Editora Unisinos; Renovar, 2006. p.384-387.

DUSSEL, Enrique. **De Medellín a Puebla**: uma década de sangue e esperança. São Paulo: Loyola, 1981. v.1.

_____. **Método para uma filosofia da libertação**. São Paulo: Loyola, 1986.

_____. **Ética comunitária**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **1492: o encobrimento do outro**: a origem do mito da modernidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

_____. **Filosofia da libertação**: crítica à ideologia da exclusão. São Paulo: Paulus, 1995.

_____. **Teologia da libertação**: um panorama do seu desenvolvimento. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. **Política de la Liberación**: historia mundial y crítica. Madrid: Trotta, 2007.

_____. **Política de la Liberación**: Arquitectónica. Madrid: Trotta, 2009.

_____. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

_____. **A produção teórica de Marx**: um comentário aos Grundrisse. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

EHRLICH, Eugen. **Fundamentos da sociologia do direito**. Brasília: Editora UNB, 1986.

ELSTER, John. Democracia, justiça e eleições. In: SCHÜLLER, Fernando; AXT, Günter; DA SILVA, Juremir Machado da. **Fronteiras do pensamento**: retratos de um mundo complexo: São Leopoldo: Editora Unisinos, 2008. p.209-225.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. São Paulo: Centauro, 2002.

FIDYKA, Leopoldo. **Participación Ciudadana en el ámbito Municipal**: una aproximación desde el marco constitucional de la República Argentina. Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior, República Argentina, 2008.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau, 1996.

_____. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FREITAS, Juarez. Direito constitucional à democracia. In: FREITAS, Juarez. TEIXEIRA, Anderson V. **Direito à democracia**: ensaios transdisciplinares. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p.11-39.

FUKS, Mário. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, Mário, PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. **Democracia e participação**: os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p.13-44.

GABARDO, Emerson. O pós-moderno príncipe e a busca pela tranquilidade da alma. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a teoria do estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.13-45.

GARCIA, Euclides Lucas. Governo e oposição divergem sobre propensão a irregularidades. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 08 jan. 2012. Vida Pública. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1210559&tit=>>>. Acesso em: 05 jan. 2013.

GARGARELLA, Roberto. **Carta abierta sobre la intolerância**: apuntes sobre derecho y protesta. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2006.

GLUCKSMANN, Chistine Buci. **Gramsci e o estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001.

_____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Maria Tereza Uille. **Políticas públicas e Ministério Público**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e conselho de controle de políticas públicas**: uma análise comparativa. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

_____. O marco jurídico da proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. In: FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; MACIEL, Ana Lúcia Suárez (Orgs.). **Os direitos das crianças e dos adolescentes em análise**. Porto Alegre: Fundação Irmão José Otão, 2012. p.13-21. Disponível em: <http://www.fijo.org.br/docs/livro_crianca_adolescente_analise.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2012.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v.1.

_____. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v.5.

_____. **Escritos políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v.2: 1921-1926.

_____. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v.4.

_____. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v.6.

_____. **Cadernos do cárcere**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v.3.

GRUNE, Carmela. **Participação cidadã na gestão pública**: a experiência da Escola de Samba de Mangueira. São Paulo: Saraiva, 2012.

GÜELL, Pedro Ibarra; GURRUTXAGA, Igor Ahedo. **Democracia participativa y desarrollo humano**. Madrid: Editorial Dykinson, 2007.

GUIMARÃES, Fernando. Conselhos Municipais e Cidadania. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 23 ago. 2011

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1997. v.1.

HEIDEGGER, Martin. **Que é isto – A filosofia?**: identidade e diferença. Tradução de Ernildo Stein. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, São Paulo: Livraria Duas Cidades, 2009.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica européia**: síntese de um milênio. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2005.

HINKELAMMERT, Franz J. Pensar em alternativas: capitalismo, socialismo e a possibilidade de outro mundo. In: DUSSEL, Enrique; HINKELAMMER, Franz; DIERCKSENS, Wim; PAGÁN, Luis N. Rivera; GIRARDI, Giulio; PIXLEY, Jorge (Coord.). **Por um mundo diferente**: alternativas para o mercado global. Tradução de Orlando dos Reis. Petrópolis-RJ: Vozes, 2003. p.09-22.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.

KERVÉRGAN, Jean-François. Georg Wilhelm Friedrich Hegel. In: PRADEU, Jean-François. **A história da filosofia**. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio e Vozes, 2009. p.356-367.

KINZO, Maria D'Alva Gil. Burke: a continuidade contra a ruptura. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**, 2. 11.ed. São Paulo, Ática, 2006. p.15-23.

KRIEGER, Olga Maria de Queiroz. **Experiência de participação social no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente – CEDCA/PR**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

LAVALLE, Adrian Gurza. Na pátria da democracia 'pós-participativa'. **Revista Le Monde Diplomatique**, p.32, jul. 2012. Entrevista.

LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: _____ (Org.). **Administração pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p.384-411.

LÊNIN, Vladimir. **O estado e a revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Público Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2.ed. São Paulo, 2003.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. **Globalização econômica, política e direito**: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Conselhos e conferências nacionais**: o que são, quantos existem e para que servem? In: <<http://www.reformapolitica.org.br/component/content/article/26-em-destaque/672-conselhos-e-conferencias-nacionais-o-que-sao-quantos-existem-e-para-que-servem.html>>. Acesso em: 07 jan. 2013.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo**: triunfo e decadência do sufrágio universal. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora Unesp, 2004.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelos teóricos e discursos críticos. **Revista Kriterion**, Belo Horizonte, n.121, p.227-258, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/kr/v51n121/12.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

LUDWIG, Celso Luiz. Da ética à filosofia política crítica na transmodernidade: reflexões desde a filosofia de Enrique Dussel. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a teoria do estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.283-325.

_____. **Para uma filosofia jurídica da libertação**: paradigmas da filosofia, filosofia da libertação e direito alternativo. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.

LUIZ, Danuta E. Cantoia. Sociedade civil: concepções e expressões presentes nas dissertações do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas na UEPG. In: _____ (Org.). **Sociedade civil e democracia**: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras, 2010. p.55-87.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MAISONNAVE, Fabiano. Corrupção ameaça Estado, diz líder chinês. **Folha de S.Paulo**, Pequim, 09 nov. 2012. Mundo, A18.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Ideologia alemã**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MAYORGA, Fernando. Bolívia: ONGs e movimentos sociais em tempos de mudança. In: SORJ, Bernardo. **Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p.89-111.

MAZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEDAUAR, Odete. Parâmetros de controle da discricionariedade. In: GARCIA, Emerson (Org.). **Discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. p.79-85.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELO NETO, João Cabral de. **Exceção**: Bernanos, que se dizia escritor de sala de jantar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MORAIS, José Luis Bolzan de. As crises do estado. In: MORAIS, José Luis Bolzan (Org.). **O estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p.9-27.

MOREIRA, José Roberto. **A participação popular no *hard case* Ficha Limpa**: estudo de sete acórdãos do TSE e do STF. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Toledo-PR, 2012.

MORIN, Edgar. **Em busca dos fundamentos perdidos**: textos sobre o marxismo. 2.ed. Porto Alegre, Sulina, 2004.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?** : a questão fundamental da democracia. 2.ed. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.

_____. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org). **Os clássicos da política**. 14.ed. São Paulo: Ática, 2006.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2012.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.21-40.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

O'DONNELL, Gabriela Ippolito. Sociedade civil, organizações da sociedade civil e democratização na Argentina. In: SORJ, Bernardo. **Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p.17-47.

PEPE, Albano Marcos Bastos; WARAT, Luís Alberto. **Filosofia do direito**: uma introdução crítica. São Paulo: Moderna, 1996.

PERISSINOTTO, Renato M. Poder e participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba (1999-2001) In: FUKS, Mário, PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. **Democracia e participação**: os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p.45-73.

POL-DROIT, Roger. **Michel Foucault**: entrevistas. Rio de Janeiro: Graal, 2006.

POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado In: POULANTZAS, Nicos (Org.). **O estado em crise**. Rio de Janeiro, Graal, 1977. p.03-41.

PRESIDÊNCIA da República é instituição mais confiável. **Datafolha**, 14 dez. 2012. Opinião Pública. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=1281>. Acesso em: 19 dez. 2012.

QUIJANO, Aníbal. Os fantasmas da América Latina. In: NOVAES, Adauto. **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Editora Senac, 2006. p.49-85.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento**: política e filosofia. São Paulo: Ed. 34, 1996.

_____. **El ódio a la democracia**. Buenos Aires: Amorrortu, 2007.

ROSA, Alexandre Morais da; LINHARES, José Manuel Aroso. **Diálogos com a Law & Economics**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ROUSSEAU, Jean Jaques. **O contrato social**. São Paulo: Escala, s/d.

SADEK, Maria Teresa. Ministério Público: um olhar externo. **Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, ano 4, n.6, p.27-37, jan./jun. 2009.

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.649-678.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução geral. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.13-27.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2005. v.1: A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-78.

SARTORI, Giovanni. **La Democracia en 30 lecciones**. México: Taurus, 2009.

SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria da sociedade civil. In: LUIZ, Danuta E. Cantoia (Org.). **Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras, 2010. p.29-54.

SIMON, Janus. Cultura política pós-paternalista na Hungria: relação entre cidadãos e política durante e após a 'Revolução melancólica' (1989-1991). In: BAQUERO, Marcello (Org.). **Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1994. p.76-92.

SINTOMER, Yves. Presupuestos participativos como instrumento de transformación? In: GÜELL, Pedro Ibarra; GURRUTXAGA, Igor Ahedo. **Democracia participativa y desarrollo humano**. Madrid: Dykinson, 2007. p.203-234.

SORJ, Bernardo (Org.). **Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

SOUZA, Luciano Machado de. **O Ministério Público e a defesa da Constituição e da Democracia**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba, 2011.

SOUZA, Nelson Rosário. Cenário e atores: a arena pública do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (1997-2001). In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato M. SOUZA, Nelson Rosário de. **Democracia e participação**: os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p.75-104.

STRECK, Lênio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

STRECK, Lênio; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SUBIRATS, Joan. Democracia, participación ciudadana y transformación social. In: GÜELL, Pedro Ibarra; GURRUTXAGA, Igor Ahedo. **Democracia participativa y desarrollo humano**. Madrid: Dykinson, 2007. p.23-35.

SUSINI, Marie-Laure. **Elogio da corrupção**: os incorruptíveis e seus corruptos. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2010.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de política pública e democracia participativa**: aprofundando o debate. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31122.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2012.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu**: a retórica do poder. São Paulo: Boitempo, 2007.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral do direito**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1994, v.1: Interpretação da lei: temas para uma reformulação.

_____. **A ciência jurídica e seus dois maridos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000.

_____. **O direito e sua linguagem**. 2.ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. 14.ed. São Paulo, 2006. v.1.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

_____. (Org.). **Introdução à história do pensamento político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. Pluralismo jurídico. In: BARRETO, Vicente de. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Editora Unisinos; Renovar, 2006. p.637-640.

_____. **Síntese de uma história das idéias jurídicas**. 2.ed. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2008.

_____. **Os 'novos' direitos no Brasil**: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. 3.ed. Madrid: Trotta, 1999.

ZIZEK, Slavoj. **Primeiro como tragédia, depois como farsa**. São Paulo: Boitempo, 2011.

Sites consultados:

<http://bdtd.ibict.br>

<http://marx21.com/2013/02/23/16-teses-filosoficas-de-economia-politica/>

<http://www.consejo.gob.ar>

<http://www.divida-auditoriacidada.org.br>

<http://www.gobiernodechile.cl/>

<http://www.ibope.com.br/pt-br/conhecimento/relatoriospesquisas/Lists/RelatoriosPesquisaEleitoral/OPP%20112112%20-%20Rede%20Nossa%20Sao%20Paulo%20-%20IRBEM%202012.pdf>

<http://www.ibope.com.br/ptbr/conhecimento/relatoriospesquisas/Lists/RelatoriosPesquisaEleitoral/OPP%20112112%20-%20Rede%20Nossa%20Sao%20Paulo%20-%20IRBEM%202012.pdf>

<http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/quem-somos-e-como-funcionamos>

http://www.senado.gov.br/noticias/DataSenado/release_pesquisa.asp?p=34

<http://www.transparencia.org.br>

<http://www.transparency.org>

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, iv, 23, 42, 48, 51, 61, 85, 116, 133, 143, 181, 182, 199, 213, 221, 228, 231, 236, 262, 280, 330, 333
- COMPOSIÇÃO, ix, 15, 75, 79, 85, 86, 100, 106, 111, 112, 113, 116, 117, 122, 131, 133, 136, 137, 188, 200, 203, 208, 234, 272, 276, 304, 318, 327, 329
- CONSELHOS, i, ii, xi, xii, 79, 194
- CONTROLE, ix, xii, 13, 15, 16, 18, 20, 29, 30, 42, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 90, 91, 94, 95, 96, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 115, 122, 126, 127, 128, 137, 192, 194, 195, 200, 201, 202, 203, 206, 214, 216, 224, 238, 243, 247, 251, 253, 258, 259, 261, 262, 263, 268, 269, 272, 276, 277, 279, 280, 283, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 306, 308, 309, 310, 313, 321, 323, 324, 326, 328, 330, 331, 335, 338, 343, 346
- CORRUPÇÃO, ix, xi, xii, 16, 87, 147, 149, 152, 153, 154, 162, 163, 195, 198, 220, 230, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 255, 331, 339, 350
- DEMOCRACIA, vi, ix, xii, 15, 16, 18, 27, 28, 29, 30, 32, 34, 36, 42, 43, 44, 48, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 75, 76, 79, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 93, 98, 99, 100, 106, 107, 108, 109, 110, 113, 115, 116, 117, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 146, 150, 156, 160, 161, 166, 167, 177, 182, 183, 186, 187, 188, 192, 194, 197, 198, 203, 204, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 236, 237, 240, 242, 243, 246, 247, 249, 252, 253, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 267, 273, 275, 276, 278, 284, 285, 288, 290, 298, 301, 302, 303, 308, 309, 311, 312, 315, 317, 318, 322, 328, 331, 332, 334, 335, 336, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350
- DIREITOS, vi, ix, xii, 14, 16, 22, 23, 34, 35, 41, 43, 44, 56, 58, 61, 65, 70, 71, 75, 77, 78, 80, 81, 82, 86, 89, 93, 103, 104, 106, 107, 116, 120, 127, 128, 130, 142,

144, 178, 181, 184, 185, 186, 195, 208, 210, 214, 215, 222, 226, 227, 256, 257, 259, 262, 263, 266, 267, 272, 275, 276, 279, 280, 281, 282, 283, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 301, 302, 304, 305, 307, 309, 312, 313, 314, 316, 318, 319, 320, 321, 322, 325, 328, 331, 335, 336, 343, 345, 351

DUSSEL, iv, ix, x, xi, 15, 16, 20, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 42, 45, 49, 50, 53, 54, 56, 57, 65, 67, 68, 100, 113, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 123, 125, 126, 128, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 190, 192, 194, 196, 201, 204, 205, 206, 207, 208, 212, 213, 215, 216, 217, 219, 220, 223, 224, 225, 227, 229, 230, 232, 234, 235, 238, 240, 242, 244, 245, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 255, 258, 262, 265, 266, 267, 271, 278, 279, 281, 282, 285, 287, 289, 291, 293, 294, 299, 300, 303, 307, 320, 321, 323, 324, 330, 341, 346

ESTADO, i, v, vii, ix, xi, xii, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 84, 87, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 101, 106, 107, 110, 111, 113, 124, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 137, 144, 147, 152, 154, 160, 161, 162, 168, 174, 178, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 192, 194, 196, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 216, 219, 222, 225, 226, 227, 228, 230, 231, 232, 233, 234, 239, 243, 244, 245, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 255, 256, 257, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 276, 278, 279, 280, 281, 282, 285, 289, 291, 292, 295, 301, 302, 304, 305, 307, 314, 315, 319, 320, 323, 326, 328, 329, 331, 333, 334, 346, 348

ESTADO AMPLIADO, 17

FACTIBILIDADE, 30, 59, 66, 123, 155, 158, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 173, 177, 189, 207, 215, 218, 227, 242, 249, 255, 256, 291, 292, 293, 294, 297, 308, 309, 315, 316, 320, 325, 329, 332

- FUNÇÃO, 18, 29, 30, 32, 39, 46, 51, 59, 71, 73, 84, 99, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 126, 143, 145, 149, 151, 153, 159, 162, 164, 179, 199, 202, 209, 219, 232, 243, 265, 268, 274, 285, 295, 296, 299, 300, 326, 327, 333
- GRAMSCI, iv, ix, x, 14, 28, 29, 30, 31, 32, 37, 38, 39, 40, 48, 53, 84, 157, 162, 172, 179, 197, 198, 199, 200, 201, 203, 204, 205, 206, 208, 211, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 239, 240, 241, 242, 243, 245, 251, 256, 262, 263, 264, 265, 267, 268, 269, 273, 274, 278, 300, 304, 311, 330, 333, 340, 341, 343
- HEGEMONIA, ix, xii, 16, 20, 37, 38, 39, 40, 46, 60, 61, 88, 120, 134, 156, 157, 178, 195, 197, 198, 206, 218, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 233, 234, 235, 237, 238, 239, 240, 242, 250, 255, 265, 305, 311, 331, 334
- MÉTODO, 83, 144, 145, 174
- PLURALISMO JURÍDICO, i, ii, xi, xii, 138, 178
- PODER, ix, xi, xii, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 29, 30, 31, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 77, 79, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 96, 99, 100, 103, 105, 107, 108, 109, 111, 112, 119, 121, 124, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 137, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 168, 173, 174, 176, 178, 180, 183, 184, 186, 187, 191, 192, 194, 195, 196, 197, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 211, 212, 213, 215, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 240, 244, 245, 250, 251, 252, 253, 257, 261, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 275, 276, 277, 279, 280, 281, 283, 286, 289, 294, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 312, 315, 316, 317, 318, 322, 323, 324, 326, 327, 328, 329, 331, 332, 350
- POLÍTICA, vi, ix, xii, 13, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 48, 49, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 76, 77, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 114, 116, 117, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130,

133, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 187, 188, 190, 192, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 263, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 284, 285, 287, 288, 289, 290, 291, 293, 294, 295, 299, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 313, 314, 315, 316, 317, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 340, 341, 345, 346, 347, 348, 349, 350

POLÍTICA DA LIBERTAÇÃO, i, ii, xi, 138, 140

POLÍTICAS PÚBLICAS, ix, xii, 13, 35, 41, 49, 65, 70, 71, 76, 80, 81, 82, 83, 87, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 101, 104, 105, 106, 108, 111, 114, 115, 126, 127, 134, 135, 137, 142, 144, 191, 195, 198, 201, 202, 203, 206, 207, 208, 212, 214, 216, 220, 226, 227, 230, 231, 233, 237, 239, 241, 243, 252, 254, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 267, 268, 269, 272, 273, 274, 275, 276, 278, 279, 280, 282, 283, 288, 298, 299, 302, 303, 305, 306, 307, 310, 311, 322, 323, 328, 330, 331, 343

PRINCÍPIOS, xii, 34, 54, 63, 70, 73, 89, 146, 147, 148, 149, 150, 155, 163, 164, 165, 166, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 188, 190, 204, 215, 245, 248, 249, 260, 266, 295, 298, 301, 309, 312, 315, 317, 322, 323, 326, 335

SOCIEDADE CIVIL, ix, 17, 41, 81, 86, 337

VIDA, iv, v, 19, 25, 27, 29, 32, 36, 39, 40, 45, 48, 49, 53, 54, 63, 65, 70, 78, 96, 101, 118, 120, 121, 128, 135, 141, 145, 146, 150, 151, 153, 159, 161, 162, 164, 165, 167, 168, 174, 176, 177, 188, 189, 191, 200, 205, 206, 210, 211, 218, 221, 222, 226, 227, 228, 235, 239, 241, 249, 253, 255, 257, 258, 261, 266, 271, 272, 280,

281, 282, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 292, 299, 305, 309, 311, 321, 328,
331, 332

VÍTIMA, 71, 141, 144, 145, 255, 271, 282, 309, 328, 331

WOLKMER, ii, iv, ix, x, 15, 16, 40, 43, 44, 50, 52, 53, 179, 180, 181, 182, 183, 184,
185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 194, 224, 262, 265, 269, 277, 286, 287,
288, 309, 311, 319, 325, 330